



CEE

Centro de Estudios Económicos

www.colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

Serie documentos de trabajo

**El déficit del sector público y la política fiscal en México,
1980 - 1989**

Carlos M. Urzúa

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. V - 1990

**EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA
POLITICA FISCAL EN MEXICO, 1980-1989**

Carlos M. Urzúa*

**Centro de Estudios Económicos
El Colegio de México**

**Mayo de 1990
(Revisión: Julio de 1990)**

*Sin implicarlos en cualquier error u omisión, el autor agradece la valiosa ayuda de Juan Carlos Lerda, coordinador del proyecto fiscal de la CEPAL/PNUD, de Miguel Angel García y Gregorio Núñez, pacientes samaritanos de la Unidad de Sistemas de la Dirección General de Planeación Hacendaria de SHCP, y de Raúl Ramos del Banco de México. El autor agradece de manera muy especial los útiles y detallados comentarios de Cecilia Barra (Banco de México) a una versión preliminar de este trabajo.

NOTA IMPORTANTE: Este documento es una versión abreviada (sin los apéndices) de un reporte hecho por el autor para un estudio regional de la CEPAL y el PNUD sobre las políticas fiscales seguidas en Latinoamérica durante los ochenta. Sobre decir que ninguna de estas organizaciones de las Naciones Unidas comparten responsabilidad sobre el contenido de este trabajo.

INDICE

I. INTRODUCCION

II. EL SISTEMA FISCAL DE MEXICO

1. Estructura del Sector Público en México
2. Fuentes y Métodos de las Estadísticas de Finanzas Públicas
3. Un Primer Examen del Balance Contable del Sector Público No Financiero

III. EL DEFICIT FISCAL DE MEXICO: CORRECCIONES Y PRIMERAS EVALUACIONES

1. El Déficit Cuasifiscal
2. El Déficit Operacional Ajustado
3. La Evolución del Déficit Fiscal: Primeras Observaciones

IV. DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

1. Metodología de Descomposición
2. Descripción de las Partidas a Descomponer
3. Resultados de la Descomposición

V. LA RECIENTE POLITICA FISCAL EN MEXICO: UN ANALISIS DE CICLOS Y TENDENCIAS

1. Tres Diferentes Perspectivas del Déficit Fiscal
2. Componentes Permanentes y Cíclicos de las Series de Tiempo
3. Las Políticas Fiscales de Estabilización del Sector Público

VI. CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

I. INTRODUCCION

Durante la década de los ochenta la economía mexicana experimentó cambios sin precedentes. De una tasa de crecimiento del PIB real de casi el nueve por ciento en 1981 se pasó, tras la crisis de la deuda externa en 1982, a un decrecimiento de más del cuatro por ciento en 1983. A este drástico altibajo le sucedió un pequeño repunte a mediados de la década, antes de que el PIB cayera, con el precio del petróleo, otra vez en 1986. Durante los dos siguientes años la economía creció poco y erráticamente, y es sólo al final de la década que el prospecto de una economía en crecimiento sostenido parece ser ya más alentador.

Atrás del pésimo desempeño de la economía hubo, sin duda, muchos factores. La carga excesiva de la deuda externa es uno de ellos; el movimiento adverso en los términos de intercambio es otro. Sin embargo, domésticamente se cometieron graves errores que ciertamente contribuyeron también a la crisis. Uno de ellos, se afirma, fue el pobre manejo de las finanzas públicas; otro, la falta de consistencia en el uso de la política fiscal como herramienta contracíclica. Del examen de estos y otros temas relacionados con el déficit del sector público en México se ocupa el presente trabajo.

El estudio comienza con una descripción detallada del sistema fiscal mexicano en el Capítulo II, poniendo énfasis en la distinción de los componentes principales del sector público (el gobierno general, el sector paraestatal y el sector financiero), e incluyendo una reseña somera del proceso de privatización que ha tenido lugar en la segunda mitad de la década. La siguiente sección del capítulo presenta, por otro lado, los métodos de elaboración de las cuentas públicas empleados por el gobierno mexicano. Finalmente, la última sección da un recuento de la reciente evolución de los organismos clave del sector público, poniendo énfasis en la descripción de sus operaciones financieras.

En el Capítulo III se ofrece un examen inicial de la evolución del déficit fiscal de México en la década de los ochenta. Esta exposición se presenta, sin embargo, sólo después de corregir las cifras del déficit para tomar en cuenta (i) las contribuciones implícitas al déficit por el banco central (esto es, el déficit cuasifiscal), y (ii) los efectos inflacionarios sobre el déficit. Una vez que estas correcciones son hechas, el resto del capítulo reseña las diferentes

políticas fiscales seguidas en México durante los ochenta, tratando de inscribirlas en el contexto más amplio de la evolución de la economía mexicana en general.

El Capítulo IV constituye la pieza central del trabajo. En él se examinan los determinantes directos del déficit público de México en la década de los ochenta usando la metodología contable propuesta por Marshall y Schmidt-Hebbel (1988). Este procedimiento es explicado en el primer apartado del capítulo, mientras que la segunda sección describe las partidas a descomponer. La tercera sección, finalmente, presenta y analiza los resultados del ejercicio.

En el Capítulo V se examinan, de una manera parcial, las recientes políticas de estabilización de México a través del manejo del déficit público. El estudio se restringe a examinar si el déficit en México fue usado como una herramienta contracíclica durante la década de los ochenta. Pero antes de ello, el primer apartado del capítulo reseña las tres teorías más importantes sobre el papel que juega el déficit público, poniendo énfasis en la distinción entre déficits permanentes y cíclicos. En la segunda sección se describen e ilustran entonces técnicas que permiten descomponer series de tiempo en sus componentes permanentes y cíclica. Finalmente en el último apartado del capítulo se efectúa un análisis estadístico de las relaciones básicas entre los componentes permanentes y cíclicos del PIB y los ingresos y egresos del sector público no financiero. El trabajo termina con el Capítulo VI donde se sintetizan las principales conclusiones obtenidas.

II. EL SISTEMA FISCAL DE MEXICO

En este capítulo, tan penosamente descriptivo como necesario, se ofrece una panorámica del sistema fiscal mexicano. El primer apartado del capítulo describe la estructura del sector público en México, procurando delimitar sus tres grandes componentes: el gobierno general, el sector paraestatal y el sector financiero. La siguiente sección presenta los métodos de elaboración de las cuentas públicas empleados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la parte de los ingresos, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en la parte de los egresos. Finalmente, el último apartado del capítulo proporciona una tipología de los organismos del sector público no financiero, junto con una descripción somera de la reciente evolución de las partidas contables de dichos organismos.

1. ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO

El sector público en México puede ser dividido en tres grandes categorías: (a) el gobierno general, (b) el sector paraestatal constituido por las empresas públicas, y (c) el sector público financiero. A continuación se presenta una descripción sucinta de cada categoría.

1.1 Gobierno General. El gobierno general está conformado por todas aquellas instituciones del Estado Mexicano que realizan funciones no comerciales en el orden ejecutivo, legislativo y judicial, a nivel federal, estatal y municipal. Así pues, el gobierno general comprende: (i) el gobierno central, de quien se ocupa el siguiente párrafo; (ii) los gobiernos locales, los cuales comprenden los gobiernos estatales y municipales; y (iii) la seguridad social; vale decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).¹ Como se verá más tarde, no obstante, las operaciones financieras del IMSS y el ISSSTE no son

¹ Aun cuando el ISSSTE es, como su nombre lo indica, el organismo de seguridad social para los trabajadores del estado, hay otros fondos de pensiones en el sector público (notablemente el de las Fuerzas Armadas). Sin embargo, estos fondos son comparativamente pequeños y pueden ignorarse sin mayor menoscabo de precisión en lo que sigue.

presentadas en las estadísticas oficiales del gobierno mexicano bajo el rubro del gobierno general, sino bajo el del sector paraestatal controlado.

El gobierno central, a su vez, puede ser dividido en tres subgrupos. El primero es el gobierno federal, el cual está constituido mayormente por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.² El segundo subgrupo incluye a todos los organismos descentralizados productores de servicios sociales del gobierno federal (e.g., la Universidad Nacional Autónoma de México). Finalmente, el último subgrupo lo constituye el Departamento del Distrito Federal (DDF). Debe de notarse sin embargo que, como en el caso de la seguridad social, las operaciones financieras del gobierno de la capital de México son presentadas oficialmente junto con las del sector paraestatal.

1.2 Sector Paraestatal. La segunda gran categoría del sector público corresponde a las empresas públicas. Estas empresas pueden dividirse entre las que están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y las que no están controladas directamente. En la enumeración que sigue debe tenerse presente que durante la segunda mitad de la década de los ochenta un gran número de empresas paraestatales han sido privatizadas y que algunas otras están en proceso de serlo.³

Dentro del sector presupuestal (neologismo en boga que pretende ser sinónimo de presupuestario) quedaban 15 empresas sujetas a control y sin ser puestas en venta a mediados de 1990. En este sector se cuentan los dos organismos que constituyen la seguridad social, IMSS e ISSSTE, pues, como ya se comentó, ellos son clasificados, por convención si no por derecho, como paraestatales. Las restantes trece empresas son, por orden de ingresos a fines de la década: Petróleos Mexicanos (PEMEX); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES); Lotería Nacional; Compañía de Luz y Fuerza del Centro

² También se incluyen en este rubro alrededor de una decena de organismos descentralizados y un puñado de fondos y fideicomisos; para más detalles véase, e.g., Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1987) y Martínez Almazán (1988).

³ La Secretaría General de la Contraloría de la Federación (1988) presenta un buen resumen, aun cuando no muy al día, de las transformaciones que sufrió el sector paraestatal en el período.

(CLYF); Productora e Importadora de Papel (PIPSA); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL); Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX); y Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO).

En las cuentas consolidadas que se presentarán en secciones posteriores habrán de tomarse en cuenta también a las empresas controladas que a lo largo del período en cuestión (1980-1989) fueron privatizadas, fusionadas o liquidadas. De hecho, Diesel Nacional (DINA), Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX) y Siderúrgica Nacional (SIDENA) aún se encontraban en proceso de venta a fines de 1989; no ya Aeronaves de México (AEROMEXICO) la cual fue privatizada en 1988. Por otro lado, Fundidora Monterrey (FUMOSA), la cual fue incorporada al sector presupuestal en 1984, fue liquidada en 1987; mientras que el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) fueron extinguidos en 1983 y 1986 respectivamente. Por último, vale la pena señalar que fueron fusionadas a FERRONALES las paraestatales Ferrocarriles Unidos del Sureste, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico y Ferrocarril Sonora-Baja California, la primera empresa en 1983 y las segundas en 1987.

Más recientemente, en los primeros meses de 1990, fue anunciada la privatización de otras cuatro empresas: Altos Hornos de México (AHMSA), la cual fue incorporada a control presupuestal en 1984; Azúcar, incorporada al sector presupuestal en 1985 (debe notarse que de hecho la mayoría de los ingenios azucareros que conformaban esta empresa fueron vendidos en 1989); Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX); y, finalmente, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA).

El otro gran subgrupo que constituye el sector paraestatal está conformado, como ya se ha dicho, de empresas que no están sujetas a control presupuestal. Este subgrupo, llamado sector extrapresupuestal, está encabezado por las "tres grandes": Teléfonos de México (TELMEX), cuya privatización ya fue anunciada en 1989, el sistema de transporte colectivo del Distrito Federal (METRO) y el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyas operaciones financieras, como se mencionó anteriormente, son contabilizadas (erróneamente) en el sector paraestatal.

El resto del subgrupo de empresas fuera de presupuesto es conocido como

chiquillería. Está compuesto por un sinnúmero de pequeños organismos y empresas con participación estatal de los que típicamente sólo se registra el déficit o superávit de sus operaciones. Es aquí donde casi todas las privatizaciones y liquidaciones han tenido lugar,⁴ y es también aquí donde el análisis a desarrollarse más tarde de los déficits sectoriales no se podrá hacer por falta de información detallada.

1.3 Sector Público Financiero. Esta última categoría está conformada por las instituciones financieras del sector público. Este grupo no sólo incluye al Banco de México (el banco central de la República), sino también a la banca de desarrollo, constituida para dar apoyo a los sectores industrial, agropecuario, de desarrollo urbano, pesquero y de comercio exterior; a saber, Nacional Financiera (NAFINSA), BANRURAL, BANOBRAS, BANPESCA y Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Finalmente, el sector público financiero también incluye a otros intermediarios financieros, mayormente fideicomisos de fomento económico; entre ellos los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fondo para Fomento de las Exportaciones (FOMEX), y el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN).

Vale la pena señalar que oficialmente la banca múltiple en manos del estado, cuyo grueso está constituido por la banca comercial nacionalizada en 1982, no se incluye en el sector público financiero; aun cuando, por supuesto, dichos bancos tienen que ser incluidos de hecho en el sector durante el período 1982-1989. De cualquier manera, esta distinción no va a ser relevante en el futuro, dado que, como ya fue anunciado a mediados de 1990, la banca comercial será próximamente reprivatizada.

2. FUENTES Y METODOS DE LAS ESTADISTICAS DE FINANZAS PUBLICAS

Desde 1977 México cuenta con un sistema de información hacendaria capaz de proporcionar, confiable y rápidamente, estadísticas mensuales de las operaciones

⁴ El número de empresas fuera de presupuesto rebasó el millar a mediados de los ochenta. Desde entonces el gobierno ha privatizado, liquidado o fusionado, o está en proceso de hacerlo, más de cuatro quintas partes de ellas.

financieras de la mayor parte del sector público.⁵ Este sistema registra las operaciones de: (i) el gobierno federal, (ii) cada una de las empresas paraestatales controladas presupuestalmente, y (iii) las tres grandes paraestatales del sector fuera de presupuesto (DDF, METRO y TELMEX). Del resto del sector no controlado (la chiquillería), sin embargo, sólo se registra el déficit o superávit de sus operaciones. El sistema también registra el déficit de operación del sector financiero de fomento, constituido por la banca de desarrollo y los fondos de fomento, junto con el uso de recursos por este sector para financiar a los sectores privados y sociales.

Por otro lado, es importante hacer notar que el sistema de información hacendaria implícitamente trata como ajenas al sector público las operaciones financieras de: (i) los gobiernos estatales y municipales; (ii) el Banco de México; y (iii) la banca múltiple, la cual siempre ha sido tratada *de facto* en las cuentas públicas como sector privado. Esto es explicado en el siguiente capítulo, donde se presenta la consolidación más amplia del sector público hecha por el Banco de México y publicada en su *Informe Anual*. Esta consolidación incluye, por tanto, cualquier financiamiento al déficit del sector público por el banco central.

Cabe hacer notar que, no obstante su cobertura parcial, las cifras del sistema de información hacendaria son las que, bajo una forma u otra, típicamente son empleadas por la mayoría de las instituciones gubernamentales y privadas; incluyendo al Congreso de la Unión, a quien la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen que enviar informes trimestrales sobre la evolución de las finanzas y la deuda públicas. Es por ello que es necesario ofrecer una breve reseña del procedimiento contable seguido por el sistema de información hacendaria.

Usando las cuentas de los ingresos y egresos de caja de las entidades cubiertas, dicho sistema primero estima el *déficit de caja* del sector público no financiero. Como se ilustra en el Cuadro 1, este déficit es la suma de, por un lado, el déficit del gobierno federal y el sector paraestatal controlado (el

⁵ El sistema computacional es descrito en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1987). Una compilación sucinta de las estadísticas del sistema de información hacendaria también es distribuida por la Dirección General de Planeación Hacendaria de SHCP en cuadernillos titulados "Estadísticas de Finanzas Públicas".

CUADRO 1
DEFICIT PUBLICO CALCULADO POR INGRESO-GASTO Y POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO
(Miles de millones de pesos)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989x
DEFICIT DE CAJA	292.6	797.1	1524.3	1456.1	2105.8	3808.9	11465.4	27788.5	36383.3	26758.7
DEFICIT PRESUPUESTAL	250.7	726.7	1374.6	1312.0	1887.6	3362.6	10672.8	27339.3	35977.7	26061.5
Gobierno Federal	133.7	399.8	1166.5	1458.2	2130.5	3581.5	10341.0	27466.5	37842.6	25589.3
Sector Paraestatal Controlado	117.0	326.9	208.0	-146.2	-242.9	-218.9	331.8	-127.2	-1864.9	472.2
PEMEX	59.4	224.2	134.7	-328.4	-503.7	-418.8	12.4	94.8	-845.3	1980.5
Otras entidades	57.6	102.7	73.4	182.2	260.7	199.9	319.3	-222.0	-1019.6	-1508.3
DEFICIT EXTRAPRESUPUESTAL	41.9	70.4	149.7	144.2	218.2	446.3	792.6	449.2	405.6	697.2
Tres Grandes 1/	17.3	42.7	55.1	50.6	65.2	153.4	175.8	85.9	203.3	-1048.8
Chiquillería	24.6	27.7	94.6	93.6	153.0	292.9	616.8	363.3	202.3	1746.0
DIFER. CON FTES. DE FINANCIAMIENTO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	339.4	1272.1	6096.0	-1490.5
DEFICIT ECONOMICO	292.6	797.1	1524.3	1456.1	2105.8	3808.9	11804.8	29060.6	42479.3	25268.2
INTERMEDIACION FINANCIERA	43.3	69.1	128.5	85.6	399.0	726.3	880.8	1939.4	6255.2	3186.8
DEFICIT FINANCIERO	335.9	866.2	1652.8	1541.8	2504.8	4535.2	12685.6	31000.0	48734.5	28455.0
MEMORANDUM: PORCIENTOS DEL PIB 2/										
DEFICIT DE CAJA	6.55	13.01	15.56	8.14	7.15	8.04	14.49	14.36	9.19	5.42
DEFICIT ECONOMICO	6.55	13.01	15.56	8.14	7.15	8.04	14.92	15.02	10.73	5.11
DEFICIT FINANCIERO	7.51	14.14	16.87	8.62	8.50	9.57	16.03	16.02	12.31	5.76

FUENTES: Dirección General de Planeación Hacendaria de SHCP, INEGI (Sistema de Ctas. Nacionales) y estimaciones del autor.

x Cifras preliminares.

1/ DDF, METRO y TELMEX (el rubro también incluye AHMSA de 1980 a 1983).

2/ Razón porcentual entre la variable y el PIB nominal del mismo año.

NOTA: Cifras positivas denotan déficits y negativas superávits. Sumas pueden no coincidir por redondeo.

déficit presupuestal) y, por el otro, el déficit del sector paraestatal no controlado (el déficit extrapresupuestal). Como también se ilustra en el Cuadro 1, las secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto computan alternativamente el déficit del sector público vía sus fuentes de financiamiento. El resultado que se obtiene sumando el crédito externo y el crédito interno otorgado a, ambos, el sector público no financiero y el sector financiero de fomento es llamado el *déficit financiero*.⁶ Si a este rubro se descuenta a su vez la partida que denota el uso de recursos por el sector de fomento para financiar a los sectores privado y social, es decir la partida llamada "intermediación financiera" en el cuadro, se obtiene el *déficit económico*.

En principio, el déficit de caja y el déficit económico deberían de coincidir, pues cualquier desbalance entre los ingresos y egresos requiere de un financiamiento que cierre la brecha. Sin embargo, como se puede apreciar en el rubro "diferencias con fuentes de financiamiento", hay una discrepancia a partir de 1986 entre los resultados obtenidos con las dos metodologías. Como lo hace notar la propia secretaría,⁷ las razones de esta discrepancia varían desde desfases de registro, debido a la asunción de pasivos de paraestatales por el gobierno federal, hasta variaciones sustanciales en el tipo de cambio que afectan los ingresos contables sin que existan contrapartidas financieras que respalden dicho movimiento.

Antes de concluir este apartado vale la pena explorar las posibles consecuencias de la exclusión, obligada, de las cuentas de los gobiernos estatales y municipales en la consolidación del sector público hecha por SHCP y SPP (y también, incidentalmente, en la hecha por el Banco de México, a ser presentada en el siguiente capítulo).

La razón primordial de dicha exclusión es la falta de cifras confiables y oportunas. El registro de las operaciones financieras de todos los estados, municipios y empresas para-paraestatales (las empresas públicas de los gobiernos estatales) constituye una tarea muy laboriosa que aún hoy rinde resultados que

⁶ Advuértase que en México se usa el término "déficit financiero" para denotar el déficit total obtenido vía fuentes de financiamiento, mientras que en otros países de habla hispana el término sólo denota el componente del déficit dado por los servicios de la deuda interna y la externa.

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1988, pp. 3-4).

dejan mucho que desear. Como muestra el Cuadro 2, puede haber más de dos o tres años de retraso en la compilación y publicación de las cifras por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de SPP. Más aún, el estimado del déficit estatal y municipal que se obtiene de ellas es muy deficiente. Esto puede corroborarse al comparar dicho estimado con el obtenido vía fuentes de financiamiento; esto es, el estimado obtenido al identificar los recursos y las obligaciones de los estados y los municipios con la banca múltiple y la banca de desarrollo.

Afortunadamente, como también se puede apreciar en el cuadro, el déficit de los estados y municipios como por ciento del PIB, usando cualesquier metodología, es lo suficientemente pequeño para que su omisión no sesgue sustancialmente las estadísticas del sector público consolidado.

3. UN PRIMER EXAMEN DEL BALANCE CONTABLE DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Aún dejando de largo las pequeñas empresas para las que sólo se registra su déficit (la ya mencionada "chiquillería"), el número de organismos del sector público de los que se lleva un registro contable completo es tan grande que el examinar las operaciones financieras de cada uno de ellos representaría una tarea hercúlea. Es por ello que es primero necesario agrupar los organismos bajo categorías lo suficientemente amplias para reducir a un número adecuado las hojas de balance a analizar posteriormente.

La primera categoría la constituirá, por supuesto, el gobierno federal. Los dos que siguen también son evidentes: el Departamento del Distrito Federal y la seguridad social (IMSS e ISSSTE). Dado el papel tan importante que juega en la economía mexicana, la cuarta también es clara: PEMEX. Ahora bien, respecto al resto de las paraestatales podría pensarse en dividir las, como lo han hecho estudios similares de la CEPAL y el PNUD para otros países, de acuerdo con el criterio de si los productos de las empresas son comerciables o no comerciables con el exterior. Sin embargo, esta distinción no es necesaria en nuestro caso, ya que las hojas de balance que se presentarán en este trabajo contienen ya una descripción precisa de las ventas internas y externas de cada una de las paraestatales.

En lugar de ello se ha preferido en este trabajo usar un criterio más natural: dada la reciente ola privatizadora en México, se propone dividir a las empresas de acuerdo con su futuro *status* como paraestatales en la década de los

CUADRO 2
DEFICIT DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES A PARTIR DE DOS METODOLOGIAS
(Miles de millones de pesos)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
VIA INGRESO-GASTO	-16.5	-39.8	-36.6	-95.1	23.4	-46.7	73.5	n.d.	n.d.	n.d.
Ingresos Efectivos Ordinarios	135.0	201.3	304.6	614.4	1124.9	1697.9	2783.2	n.d.	n.d.	n.d.
Gobiernos estatales	115.3	171.2	249.4	499.5	889.4	1311.0	2158.2	n.d.	n.d.	n.d.
Gobiernos municipales	19.6	30.2	55.2	114.9	235.5	386.9	625.0	n.d.	n.d.	n.d.
Gastos Efectivos Ordinarios	151.4	241.1	341.2	709.6	1101.5	1744.6	2709.7	n.d.	n.d.	n.d.
Gobiernos estatales	127.9	204.3	284.1	600.0	870.5	1354.8	2081.5	n.d.	n.d.	n.d.
Gobiernos municipales	23.5	36.9	57.2	109.6	231.0	389.8	628.2	n.d.	n.d.	n.d.
DEFICIT DE ESTADOS Y MUNICIPIOS VIA FUENTES DE FINANCIAMIENTO	-8.4	-16.6	-34.2	-4.8	-79.8	-128.2	-156.0	-341.6	-492.6	-1250.7
Recursos de Estados y Municipios	13.4	20.6	30.3	70.0	58.6	57.9	79.2	111.5	144.0	187.1
En la banca múltiple	11.9	13.0	16.1	39.3	49.1	47.8	72.1	103.7	113.1	158.0
En la banca de desarrollo	1.5	7.6	14.2	30.7	9.5	10.1	7.1	7.9	30.9	29.1
Obligaciones de Estados y Munic.	21.8	37.1	64.5	74.8	138.4	186.1	235.2	453.2	636.6	1437.9
Con la banca múltiple	3.9	5.5	13.3	17.8	70.1	68.1	79.9	227.9	299.4	779.4
Con la banca de desarrollo	17.9	31.7	51.2	56.9	68.3	118.0	155.3	225.3	337.2	658.4
MEMORANDUM: PORCIENTOS DEL PIB										
DEFICIT VIA INGRESO GASTO	-0.37	-0.65	-0.37	-0.53	0.08	-0.10	0.09	n.d.	n.d.	n.d.
DEFICIT VIA FTES. DE FINANCIAMTO.	-0.19	-0.27	-0.35	-0.03	-0.27	-0.27	-0.20	-0.18	-0.12	-0.25

FUENTES: INEGI (1990b), para la metodología ingreso-gasto, y estimaciones del autor en base a información del Banco de México.

NOTA: Sumas pueden no coincidir debido a redondeo.

noventa. Esto es, dividir las de aquí en adelante en, por un lado, lo que llamaremos el grupo de paraestatales en vigencia, y, por el otro, en el grupo de las empresas desincorporadas (privatizadas o liquidadas) durante los ochenta o en proceso de serlo (como AHMSA, Fertimex y TELMEX). De esta manera la descomposición dada más adelante de los gastos e ingresos de las paraestatales en vigencia no se mezcla con la descomposición correspondiente para las empresas desincorporadas, un estudio de las cuales es probable que sólo tenga un interés histórico en el futuro.

La siguiente enumeración del grupo de las trece paraestatales en vigencia (excluyendo PEMEX, la seguridad social y DDF) sigue el orden alfabético: ASA, CAPUFE, CFE, CLYF, CONASUPO, CONCARRIL, Ferrocarriles Nacionales consolidados,⁸ FOVIGRO, INMECAFE, Lotería Nacional, METRO, PIPSA y PROFORMEX. Como se puede conjeturar al revisar esta lista, excepto quizá por algunas empresas menores es muy probable que en los años venideros todas las empresas de este grupo continúen siendo del Estado.

Por otro lado, las operaciones financieras del grupo de las empresas desincorporadas (o en proceso de desincorporación) son obtenidas consolidando, para el periodo 1980-1989, las siguientes empresas: AEROMEXICO (1980-1988), AHMSA (1980-1989), Azúcar (1985-1989), DINA (1980-1988), FERTIMEX (1980-1989), FUMOSA (1984-1986), IMCE (1980-1985), INDECO (1980-1983), PROPEMEX (1980-1988), SICARTSA (1980-1989), SIDENA (1980-1988) y TELMEX (1980-1989).

A manera de resumen, y no con cierto interés propio dada la típica carencia de información detallada sobre los componentes del sector público en México, el Apéndice de este trabajo presenta al lector, en los cuadros A-1 a A-6, las hojas de balance de los seis grupos en que se ha acordado agrupar todas las entidades: gobierno federal, DDF, seguridad social, PEMEX, paraestatales en vigencia y empresas desincorporadas.

Dada su importancia central, el Cuadro 3 de esta sección también presenta las partidas contables del gobierno federal, pero ahora expresadas como porcentaje del PIB nominal correspondiente (para una mejor apreciación comparativa y para

⁸ Esto es, a las cuentas de FERRONALES para 1980-1989 se agregaron las cuentas de las siguientes empresas ya fusionadas con ella: Ferrocarril del Pacífico (1980-1986), Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico (1980-1986), Ferrocarril Sonora-Baja California (1980-1986) y Ferrocarriles Unidos del Sureste (1980-1982).

de las empresas.

Volviendo al Cuadro 3, la siguiente fuente importante de ingresos tributarios para el gobierno federal es el impuesto al valor agregado (IVA). Instituido en 1980 con una tasa general del 10% sobre el consumo interno y la importación,⁹ la recaudación tributaria obtenida por el IVA en los primeros años fue menor que la precedida antes de su imposición. Fue por ello que en 1983 la tasa general sobre el consumo de bienes fue incrementada al 15%, excepto por artículos de primera necesidad y artículos suntuarios para los cuales se aplica, respectivamente, una tasa del 6% y el 20%. La carga fiscal del IVA externo ha crecido significativamente en los últimos años, como reflejo del incremento en la importación de artículos de consumo tras la liberalización del comercio exterior. Por otro lado, como también muestra el Cuadro 3, la carga fiscal del IVA interno ha oscilado, no siempre para bien, durante la década. Esta parece ser la razón por la que en 1989 el gobierno federal (vía el Congreso) revocó, no sin cierta arrogancia, la autoridad de los gobiernos estatales de actuar como intermediarios en la recolección del IVA.

El siguiente rubro importante en el Cuadro 3 es el impuesto a la producción y los servicios. Aparte del impuesto especial a la gasolina ya mencionado, este rubro incluye impuestos especiales a la producción (o servicios) de tabaco, alcohol, cerveza, teléfono y otros. Dada su facilidad de implementación y control, no es sorprendente encontrar, como muestra el cuadro, que la carga fiscal de este impuesto se mantuvo más o menos constante durante la década.

El último rubro importante a mencionar del lado de los ingresos tributarios es el proveniente de los aranceles al comercio exterior. Este rubro se refiere básicamente a la recaudación por aranceles de importación, pues la recaudación por tarifas a la exportación es literalmente insignificante. Como se aprecia en el cuadro, y como debería de esperarse dada la liberalización en la cuenta corriente, la carga fiscal de los aranceles exhibe una tendencia negativa durante la década.

Por el lado de los ingresos no tributarios, vale la pena señalar solamente que éstos son adjudicables a los derechos del gobierno federal (esto es, al pago que recibe por servicios de carácter administrativo); los productos (entre otros,

⁹ El IVA sobre productos de exportación es cero en la gran mayoría de los casos.

al pago por explotación de bienes patrimoniales); los aprovechamientos (esto es, a los ingresos de capital y otras recuperaciones de capital); y, finalmente, los accesorios (multas y recargos a contribuyentes morosos) junto con otros renglones menores.

La segunda mitad del Cuadro 3 presenta una descripción pormenorizada de los gastos del gobierno federal. Por el lado de los gastos corrientes, destaca primero la partida de sueldos y salarios, la cual hace palidecer con mucho la partida de adquisiciones de bienes, el otro rubro importante en el consumo del gobierno federal.

El pago de intereses sobre la deuda del gobierno federal es, como se podría esperar, la partida más importante del lado de los egresos en el Cuadro 3. Lo que quizás ya no es tan obvio es que el pago, en términos del PIB, de intereses sobre la deuda interna exceda con creces la ya de por sí enorme partida del pago sobre la deuda externa. Una de las razones de ello es que otros organismos (como PEMEX) también pagan altos intereses por su propia deuda externa. Pero hay todavía más razones: aun cuando a fines de la década el monto de la deuda interna no se acercaba al monto de la deuda externa, la primera de ellas no se puede reestructurar y la segunda sí; más aún, como se verá en el siguiente capítulo, las tasas reales de interés domésticas han excedido últimamente con mucho las externas.

Los otros tres grandes rubros del gasto corriente son igualmente interesantes. El primero de ellos, llamado en el Cuadro 3 "pasivos de posición corta", representa los apoyos dados para cubrir la posición corta de los intermediarios financieros, junto con pasivos asumidos por el gobierno federal (de allí su brinco en 1982, año en que se nacionalizaron los bancos). Aun cuando la magnitud relativa del rubro no es muy significativa, en el contexto de este trabajo su importancia radica en que parcialmente avala, junto con la partida "intermediación financiera" del Cuadro 1 de la sección anterior, la afirmación de que la gran mayoría de las operaciones financieras del sector público son correctamente contabilizadas por el sistema de información hacendaria. Un examen más a fondo de esto, sin embargo, tendrá que esperar hasta el Capítulo III.

La siguiente partida en el Cuadro 3 la constituyen las participaciones del gobierno federal a los estados de la República (incluyendo al Departamento del Distrito Federal). El hecho de que se haya mantenido estable la magnitud, en términos del PIB, de esta partida aún durante la crisis, refleja la creciente

CUADRO 3
OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO FEDERAL
(Por ciento del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
INGRESOS TOTALES	15.30	15.26	15.64	17.79	16.88	16.86	16.01	17.04	16.55	18.63
SECTOR PETROLERO	4.10	4.22	5.89	8.37	7.84	7.59	6.13	7.38	5.79	5.80
Impuestos PEMEX	3.66	3.82	4.67	6.55	5.79	4.87	2.81	3.78	2.42	2.62
Extraordinario PEMEX	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.95	1.48	0.98	1.02
IVA Neto PEMEX	0.05	0.06	0.04	0.28	0.52	0.37	0.47	0.44	0.55	0.54
IEPS Gasolina	0.38	0.34	1.18	1.55	1.53	1.43	1.89	1.69	1.84	1.62
SECTOR NO PETROLERO	11.20	11.05	9.75	9.42	9.04	9.27	9.88	9.66	10.76	12.83
INGRESOS TRIBUTARIOS	10.42	10.16	8.65	8.39	8.26	8.40	8.91	8.59	9.56	10.53
Impuesto Sobre la Renta	5.52	5.53	4.74	4.06	4.12	4.06	4.25	3.96	4.92	5.51
Personas físicas	2.33	2.48	2.54	1.95	1.92	1.91	1.97	1.89	2.14	2.50
Sociedades mercantiles 1/	2.75	2.61	1.73	1.49	1.63	1.59	1.74	1.64	2.31	2.60
Otros	0.44	0.44	0.47	0.62	0.57	0.55	0.54	0.43	0.48	0.41
Impuesto al Valor Agregado	2.63	2.53	2.18	2.75	2.68	2.75	2.68	2.80	2.99	3.00
Interno	1.96	1.81	1.64	2.29	2.13	2.07	1.89	2.02	2.06	1.88
Externo	0.67	0.72	0.54	0.46	0.55	0.68	0.80	0.79	0.93	1.11
Producción y Servicios	0.69	0.68	0.63	0.85	0.72	0.73	0.87	0.82	0.91	0.94
Erogaciones	0.12	0.13	0.12	0.10	0.10	0.10	0.11	0.10	0.12	0.12
Comercio Exterior	1.03	1.09	0.86	0.48	0.49	0.65	0.86	0.77	0.45	0.78
Importación	0.99	1.09	0.84	0.46	0.48	0.64	0.80	0.76	0.44	0.76
Exportación	0.04	0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.06	0.01	0.01	0.02
Otros Impuestos	0.43	0.20	0.13	0.15	0.16	0.12	0.13	0.13	0.18	0.18
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0.78	0.89	1.09	1.02	0.78	0.87	0.97	1.08	1.20	2.30
Derechos	0.38	0.31	0.29	0.37	0.42	0.50	0.49	0.51	0.61	0.48
Productos	0.18	0.34	0.24	0.28	0.15	0.06	0.05	0.07	0.08	0.09
Aprovechamientos	0.16	0.17	0.46	0.24	0.10	0.20	0.24	0.34	0.35	1.54
Accesorios y Otros	0.06	0.07	0.10	0.13	0.12	0.11	0.19	0.15	0.16	0.18
GASTOS TOTALES	18.11	21.51	27.08	25.93	24.33	24.55	28.93	31.21	26.85	23.62
GASTO CORRIENTE	13.07	14.50	21.25	21.30	20.09	20.00	24.87	27.69	24.52	21.35
Consumo	4.02	4.45	4.82	3.79	4.05	3.89	4.01	3.93	3.52	3.76
Sueldos y salarios	3.55	3.67	4.07	3.24	3.39	3.27	3.15	3.26	2.81	3.02
Adquisiciones	0.09	0.16	0.18	0.17	0.23	0.26	0.27	0.24	0.22	0.20
Otros	0.38	0.62	0.57	0.37	0.43	0.37	0.60	0.43	0.50	0.55
Pagos de Intereses	1.72	2.84	5.26	8.53	8.01	8.45	13.59	17.55	14.98	11.51
Internos	1.23	2.29	4.14	6.36	6.15	6.57	10.93	14.48	12.44	9.04
Externos	0.50	0.55	1.12	2.17	1.86	1.88	2.65	3.08	2.54	2.48
Pasivos de Posición Corta	0.00	0.00	3.80	0.62	0.70	0.45	0.52	0.26	0.40	0.48
Participaciones a Entidades Fed.	2.28	2.50	2.23	2.79	2.86	2.69	2.58	2.65	2.81	3.02
Transferencias Corrientes	5.04	4.71	5.14	5.58	4.48	4.52	4.16	3.29	2.79	2.57
GASTO DE CAPITAL	3.86	5.45	4.05	3.25	2.73	3.22	3.01	3.14	1.81	1.87
Bienes y Obras Públicas	1.52	1.46	1.48	0.78	0.85	0.91	1.00	0.90	0.52	0.48
Transferencias de Capital	2.28	3.93	2.52	2.28	1.83	2.27	1.92	2.17	1.25	1.32
Inversión Financiera	0.06	0.06	0.05	0.18	0.04	0.04	0.08	0.06	0.04	0.07
ADEFAS	1.19	1.57	1.78	1.38	1.52	1.32	0.65	0.38	0.53	0.39
Corrientes	0.52	0.80	0.98	0.82	1.01	0.76	0.50	0.31	0.43	0.30
Capital	0.67	0.77	0.80	0.56	0.50	0.56	0.15	0.07	0.09	0.10
CREDITOS BID Y BIRF	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.40	0.00	0.00	0.00
VARIACION EN CUENTAS AJENAS	-0.18	-0.27	-0.47	-0.02	0.22	0.13	-0.15	-0.03	0.75	-0.15

FUENTES: Cuadro A-1, INEGI y estimaciones del autor.

*Cifras preliminares.

1/ Incluye en 1989 al impuesto al activo de empresas (en vigencia a partir de ese año).

NOTA: Sumas pueden no coincidir debido a redondeo.

su uso subsecuente en el Capítulo IV). Es oportuno, en este momento, detenerse a explicar el significado de las partidas y a comentar sobre la reciente evolución de cada una de ellas.

Por el lado de los ingresos del gobierno federal, el Cuadro 3 distingue de inmediato entre los debidos al sector petrolero y los debidos al resto de la economía, pues los primeros casi llegaron a ser tan importantes como los segundos a mediados de la década. Los ingresos por el sector petrolero provienen de los impuestos ordinarios y extraordinarios que PEMEX paga al gobierno federal, del IVA retenido por PEMEX debido a sus ventas domésticas y del ingreso tributario proveniente del impuesto especial sobre la gasolina. Obsérvese en particular la caída de dos por ciento del PIB en los impuestos pagados por PEMEX en 1986, debido al derrumbe del precio del petróleo en el mercado mundial.

Las recaudaciones tributarias del sector no petrolero provienen de fuentes más tradicionales. La primera es el impuesto sobre la renta (ISR); esto es, el impuesto sobre el ingreso, en efectivo o en crédito, de las personas físicas y de las sociedades mercantiles. Como puede observarse en el cuadro, el ingreso proveniente del impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB, disminuyó notablemente desde 1980 hasta 1987, trasladando así más carga fiscal a los impuestos indirectos con toda la regresividad que esto llevaba aparejado.

Varias razones pueden citarse para explicar esa caída: distorsiones causadas por la inflación (en particular la erosión de la base gravable de las sociedades mercantiles), evasión fiscal generalizada y, finalmente, falta de rigor en la aplicación de las leyes fiscales. Esta preocupante serie de eventos llevó al gobierno federal a implementar varias reformas, poco exitosas, durante los ochenta (véase a Baillet, 1988, para una reseña).

Fue solamente hasta fines de la década cuando hubo un prometedor repunte en la recaudación de los impuestos directos, a tal grado que en 1989 la carga fiscal de ellos ya ha vuelto a los niveles que prevalecían antes de la crisis de 1982. Una causa de dicho repunte en la recaudación fue el correspondiente repunte de la economía; otra causa fue la reforma fiscal iniciada en 1987 para ajustar la base gravable de las sociedades mercantiles; aún otra más fue la declarada política de combatir en serio la evasión fiscal. Pero hubo también una cuarta razón: la institución en 1989 del impuesto al activo de las empresas. Este impuesto, complementario al ISR de las sociedades mercantiles, es de difícil evasión pues grava en un 2% el patrimonio visible (activos fijos y financieros)

importancia política de los estados en un sistema de gobierno que, aun cuando lentamente, se está volviendo realmente federal.

El último rubro de los gastos corrientes en el Cuadro 3 está dado por las transferencias que el gobierno hace a otras entidades, dentro y fuera del sector público, para que financien parte de sus propios gastos corrientes.

Entre los rubros del gasto de capital del gobierno federal, por otro lado, destaca la inversión física (compra de bienes de capital y obras públicas) junto con las transferencias que el gobierno federal hace para que otras entidades financien gastos de capital. Como se puede apreciar en el cuadro, y como se volverá a insistir repetidamente en los siguientes capítulos, la evolución de estos dos rubros durante la década es alarmante: de dedicar un 1.52% del PIB para inversión física a principios de la década, el gobierno en 1989 pasó a dedicar solamente .48%, un tercio de la cifra inicial.

Dos últimos rubros en el Cuadro 3 ameritan clarificación. Uno de ellos son las ADEFAS, es decir los adeudos de ejercicios fiscales anteriores; el otro las llamadas "variaciones en cuentas ajenas", es decir el déficit en operaciones de ingreso y de gasto que realiza el gobierno federal por cuenta de otras entidades.

Antes de finalizar este capítulo es conveniente describir también, aun cuando con mucha mayor brevedad, las operaciones contables de los otros cinco subgrupos del sector público mencionados al inicio de la sección. En el caso del Departamento del Distrito Federal (Cuadro A-2 en el Apéndice), sus ingresos tributarios provienen de impuestos tales como el predial, mientras que sus ingresos no tributarios son de la misma naturaleza que los ya mencionados en el caso del gobierno federal. No obstante que, junto con los gobiernos estatales, el DDF también recibe una participación por el gobierno federal, su déficit excesivo en el período 1983-1989 obligó al gobierno a cederle transferencias extras (véase de nuevo el cuadro). Esta situación, históricamente anómala, parece haberse ya corregido casi por completo mediante un fuerte ajuste en los impuestos locales y en el pago de servicios (acompañados también con una fuerte caída en el gasto en obras públicas).

En el caso de la seguridad social (Cuadro A-3 en el Apéndice) es de interés señalar que aún hoy la partida de sueldos y salarios excede la de pensiones y otros servicios (llamada servicios generales en el cuadro). Es también de interés notar que las cuotas de la seguridad social son insuficientes para cubrir sus gastos corrientes e inversiones físicas. Esto se aplica especialmente al mayor

de los dos organismos, el IMSS, el cual recibe regularmente transferencias del gobierno federal.

Por otro lado, obviamente la hoja de balance de PEMEX (Cuadro A-4 en el Apéndice) no muestra transferencias recibidas. Antes bien, muestra el gran monto de impuestos pagados al gobierno federal, junto con una cantidad menor, pero respetable, de pago de intereses sobre su deuda externa. Es interesante contrastar la magnitud de las ventas externas de PEMEX con las del resto de las paraestatales (cuadros A-5 y A-6 en el Apéndice). Es evidente que, a excepción de organismos menores tales como INMECAFE, el resto de las paraestatales siempre han tenido un marcado sesgo hacia el mercado interno; y esto aún incluyendo el caso de productoras de comerciables, tales como las paraestatales que componían la parte del sector siderúrgico en manos del estado.

Con esta última observación se concluye el capítulo. Aun cuando podría continuarse por un buen rato con la descripción de los cuadros en el Apéndice, parte de ésta duplicaría el examen más cuidadoso del Capítulo IV donde se analizan los determinantes de cada una de las partidas contables más importantes del sector público.

Siguiendo la metodología del Banco de México, dichos efectos serán descritos en este apartado para así poder llegar a una mejor comprensión de la política fiscal de México a lo largo de los ochenta. Antes de empezar debe notarse que como estimador de los requerimientos financieros del sector público se usará aquí el déficit consolidado; por tanto, las advertencias hechas en la sección anterior acerca de este estimado del Banco de México deben tenerse presente en lo que sigue.

El primer factor a considerarse, y a ser sustraído del déficit consolidado, proviene del componente inflacionario de los intereses sobre la deuda denominada en moneda nacional. Dos elementos forman este componente: el primero representa la amortización inflacionaria de la deuda y es igual a la tasa de inflación, π , por el saldo de la deuda en moneda nacional en el período $t-1$; mientras que el segundo está dado por el producto de $\pi/(1+\pi)$ y la diferencia entre los egresos por concepto de intereses y la amortización inflacionaria. Una vez que se corrige el déficit por estos dos elementos, se obtiene el llamado *déficit operacional*. Las cifras correspondientes están dadas en las primeras líneas del Cuadro 5.

El segundo factor a considerarse, y ahora a ser sumado al déficit en el Cuadro 5, es la ganancia inflacionaria sobre la deuda monetaria, dada por el producto de dicha deuda y la tasa de inflación. La razón detrás de esta corrección es clara: la posibilidad de señoríaje hace que el verdadero grado de expansión de la política fiscal sea subestimado por el déficit sin corregir.

La siguiente corrección, paralela a la anterior, se refiere a las ganancias inflacionarias sobre la deuda no monetaria, dada por el producto de dicha deuda y la diferencia entre la tasa de interés real observada y la de equilibrio (10% en los cálculos del Banco de México). La idea aquí es que el gobierno obtiene ganancias de la deuda que causa interés en la medida que la tasa nominal de interés correspondiente es inferior a la inflación.

El siguiente factor, a ser sustraído del déficit, representa el efecto Olivera-Tanzi: debido al retraso entre los momentos en que se causa y se paga, el valor real de la recaudación disminuye al aumentar la inflación.¹¹ La estimación de este factor requiere de supuestos sobre los retrasos en los

¹¹ Véase Lerda (1989a) para una buena exposición de este efecto.

CUADRO 5
DEFICIT OPERACIONAL AJUSTADO
(Porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
DEFICIT CONSOLIDADO	7.99	12.58	13.86	11.22	9.20	10.50	19.96	21.85	11.51	4.57
Componente Inflacionario sobre la Deuda en M.N. (-)	1.92	2.46	7.88	9.34	8.31	8.74	14.64	21.75	8.48	3.87
DEFICIT CONSOLIDADO OPERACIONAL	6.07	10.12	5.98	1.88	0.89	1.76	5.32	0.10	3.03	0.70
Ganancia Inflacionaria sobre la Deuda Monetaria en M.N. (+)	1.98	1.91	5.52	3.08	2.11	2.20	3.16	3.58	1.38	0.58
Ganancia Inflacionaria sobre la Deuda no Monetaria en M.N. (+)	0.95	0.47	4.60	1.28	0.64	0.27	0.16	2.34	-2.75	-2.76
Efecto Olivera-Tanzi sobre la Recaudación Tributaria (-)	0.41	0.40	1.04	0.88	0.68	0.73	0.80	0.90	0.40	0.19
Efecto del Rezago Recaudatorio sobre los Intereses Reales (-)	0.00	0.01	-0.12	0.02	0.02	0.03	0.04	-0.04	0.09	0.02
Efecto Inflacionario sobre los Subsidios Financieros (-)	0.25	0.51	0.32	0.12	0.19	0.26	0.16	0.14	0.03	0.03
Efecto Inflacionario sobre la Composición de la Deuda (-)	0.07	0.07	0.17	0.26	0.15	0.13	0.21	0.19	0.21	0.09
Efecto del Tipo de Cambio Real sobre el Déficit (+)	-0.02	0.06	0.68	0.96	0.26	0.24	-0.48	0.57	-0.20	-0.18
DEFICIT CONSOLIDADO OPERACIONAL AJUSTADO	8.26	11.59	15.37	5.92	2.86	3.33	6.97	5.41	0.71	-1.98

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, varios años.

*Cifras preliminares.

NOTA: Cifras positivas denotan déficits. Sumas pueden no coincidir por redondeo.

III. EL DEFICIT FISCAL DE MEXICO: CORRECCIONES Y PRIMERAS EVALUACIONES

En este capítulo se ofrece una primera panorámica de la evolución del déficit fiscal de México en la década de los ochenta. Esta exposición se presenta, sin embargo, sólo después de corregir las cifras del déficit en dos frentes. En la primera sección del capítulo se toman en cuenta las contribuciones implícitas al déficit por el banco central; es decir, el llamado *déficit cuasifiscal*. Posteriormente, en la segunda sección, el déficit es otra vez enmendado para corregir las distorsiones contables causadas por la inflación. Una vez que estas correcciones son hechas, el resto del capítulo examina someramente la evolución de las finanzas del sector público en México durante los ochenta, preparando así la arena para los análisis más detallados en capítulos posteriores.

1. EL DEFICIT CUASIFISCAL

Las funciones del Banco de México, establecidas en la Ley Orgánica en vigor a partir del 1.º de enero de 1985, son: (1) regular la emisión y circulación de la moneda, los créditos y los cambios; (2) operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación; (3) prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo; (4) fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera; y (5) participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales.

En el contexto de este trabajo la función (3) amerita un examen más cercano, pues al fungir el Banco de México como prestatario de servicios de tesorería y agente financiero del gobierno federal, se abren las puertas a otra posible fuente de financiamiento del gasto público (como explícitamente reconoce el Banco de México, 1987).

No obstante que el sistema de información hacendaria está diseñado para registrar todos los apoyos dados por el gobierno a los intermediarios financieros [véase el capítulo anterior y Reyes Heróles (1988)], el hecho mismo de que dicho

sistema trate implícitamente al Banco de México y a la banca múltiple en manos del estado como entidades ajenas al sector público da pie a que los cambios en el capital contable de estas entidades queden sin registro.

Para corregir esta omisión el Banco de México publica desde 1987 en su *Informe Anual* un estimado del déficit del sector público consolidado, el llamado *déficit consolidado* (DC). Este déficit se estima usando sólo las fuentes de financiamiento al sector público, incluyendo en éste al Banco de México y a la banca múltiple controlada por el estado, que pueden atribuirse a entidades ajenas, ahora sí, a la casi totalidad del sector público (decimos "casi" pues aún se excluyen las finanzas de los gobiernos estatales y municipales).

Vale la pena detenerse a precisar con más detalle los posibles orígenes de operaciones cuasifiscales no cuantificadas por el sistema de información hacendaria y sí por la metodología del Banco de México. El déficit consolidado tiene que ser financiado, por definición, a través de variaciones en la deuda doméstica adquirida con el sector privado (incluyendo la banca no controlada por el estado), a través de variaciones en la deuda externa, o a través de variaciones en la base monetaria:

$$(3.1) \quad DC = (\Delta GP + \Delta MO + \Delta BO) + (\Delta FE - \Delta AI) + \Delta MM,$$

donde GP denota el financiamiento neto del sector privado al sector público no financiero y al sector de fomento, MO y BO denotan las obligaciones netas del Banco de México y de la banca múltiple (controlada por el estado) con el sector privado, FE el financiamiento externo neto al sector público en su conjunto, AI los activos internacionales netos, y MM los pasivos monetarios del Banco de México.

Ahora bien, el balance del Banco de México está dado por

$$(3.2) \quad AI + GM = MO + MM + MC,$$

donde GM denota el financiamiento neto del Banco de México al sector público no financiero y al sector de fomento, y MC denota el capital contable del Banco de México (incluyendo sus utilidades). Usando (3.2), y definiendo el capital contable de la banca nacionalizada como $BC = GB - BO$, donde GB denota el financiamiento neto de la banca al sector público no financiero (y donde la deuda

externa de la banca se excluye pues ya está incluida en FE), se sigue que (3.1) puede reescribirse como:

$$(3.3) \quad DC = (\Delta GP + \Delta GM + \Delta GB + \Delta FE) - (\Delta MC + \Delta BC).$$

Esto es, el déficit del sector público consolidado puede ser estimado en dos pasos como sigue. Compútese primero el déficit del sector público no financiero y del sector de fomento vía, como muestra el primer paréntesis del lado derecho de la ecuación, sus fuentes de financiamiento; esto es, usando la terminología del sistema de información hacendaria, compútese el llamado déficit financiero (véase el Cuadro 1 y las explicaciones en el capítulo anterior). Una vez hecho esto, el déficit consolidado puede computarse sustrayendo (añadiendo) al estimado anterior los incrementos (decrementos) en el capital contable del Banco de México y en el de la banca múltiple nacionalizada. Por ejemplo, transferencias extraordinarias del Banco de México al gobierno federal ocasionarían un decremento en el capital contable del Banco de México y un incremento en el déficit consolidado.

El Cuadro 4 presenta el déficit así definido, usando estimados del Banco de México, y lo contrasta con el estimado del déficit financiero proveniente de las secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto. El déficit cuasifiscal de, ambos, el Banco de México y la banca nacionalizada es entonces estimado en dicho cuadro como la resta del déficit consolidado y el déficit financiero.

2. EL DEFICIT OPERACIONAL AJUSTADO

Los requerimientos financieros del sector público consolidado mencionados en la sección anterior parecerían constituir, a primera vista, el indicador más adecuado del grado de expansión de la política fiscal de un país en un determinado momento. Es ya familiar, sin embargo, la creencia (válida) que en un ambiente inflacionario dichos requerimientos no representan una medida correcta, debido a los efectos perversos que la inflación tiene en varios de sus componentes.¹⁰

¹⁰ Véase, por ejemplo, Eisner y Pieper (1984), García Alba (1985), Gil Díaz (1986), Lerda (1989b) y Tanzi, Blejer y Teijeiro (1987).

CUADRO 4
DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
DEFICIT FINANCIERO										
Miles de Millones de Pesos	335.9	866.2	1652.8	1541.8	2504.8	4535.2	12685.6	31000.0	48734.5	28455.0
Porcentaje del PIB	7.51	14.14	16.87	8.62	8.50	9.57	16.03	16.02	12.31	5.76
DEFICIT CUASIFISCAL 1/										
Miles de Millones de Pesos	21.2	-95.1	-294.7	463.5	208.0	441.6	3108.2	11265.1	-3151.6	-5855.5
Porcentaje del PIB	0.47	-1.55	-3.01	2.59	0.71	0.93	3.93	5.82	-0.80	-1.19
DEFICIT ECONOMICO CONSOLIDADO										
Miles de Millones de Pesos	357.1	771.1	1358.1	2005.3	2712.8	4976.8	15793.8	42265.1	45582.9	22599.5
Porcentaje del PIB	7.99	12.58	13.86	11.22	9.20	10.50	19.96	21.85	11.51	4.57

FUENTES: Cuadro 1, Informe Anual del Banco de México, INEGI y estimaciones del autor.

*Cifras preliminares.

1/ Incluye al Banco de México y, a partir de septiembre de 1982, a la banca múltiple controlada por el estado.

NOTA: Cifras positivas denotan déficits. Sumas pueden no coincidir por redondeo.

distintos impuestos que constituyen el sistema tributario mexicano.¹²

La siguiente corrección también está ocasionada por los retrasos en la tributación. Debido a la acumulación de intereses reales sobre la deuda, dichos retrasos ocasionan también indirectamente otro incremento en los requerimientos financieros del sector público. Este efecto es calculado como la diferencia entre la recaudación que se hubiera obtenido sin el rezago recaudatorio y el valor capitalizado a tasas reales y al final del año de dicha recaudación.

El siguiente componente a ser sustraído del déficit está dado por el efecto de la inflación sobre los subsidios financieros. Este efecto es calculado por el Banco de México como una fracción de los subsidios otorgados por el gobierno federal a la banca de desarrollo.¹³

El siguiente ajuste al déficit proviene del efecto de la inflación sobre la composición de la deuda pública: a medida que la inflación aumenta, los costos financieros del gobierno crecen debido al incremento proporcional en la demanda de la deuda con intereses. Este efecto es calculado multiplicando la tasa real de interés en equilibrio por un estimado del aumento en la deuda sin intereses que se habría observado si la tasa de inflación se hubiese reducido a cero.

Para poder encontrar finalmente el *déficit consolidado operacional ajustado* del Cuadro 5, es necesario efectuar una última corrección. Esta no es causada por la inflación, sino por variaciones en el tipo de cambio: dado que la deuda no sólo está denominada en moneda nacional, las fluctuaciones transitorias en el tipo de cambio real pueden tener un efecto significativo sobre el déficit. Este último efecto es calculado multiplicando el saldo de la cuenta corriente por la diferencia entre el tipo de cambio observado y el que prevalecería de cumplirse la condición de paridad de poder de compra entre divisas.¹⁴

3. LA EVOLUCION DEL DEFICIT FISCAL: PRIMERAS OBSERVACIONES

Esta sección complementa la última del Capítulo II, donde ya se ha dado un recuento de la reciente evolución de las operaciones contables, especialmente

¹² Una exposición de los supuestos empleados por el Banco de México está dada en el *Informe Anual, 1987* (pp. 186-187).

¹³ Véase para más detalles *Informe Anual, 1987* (p. 187).

¹⁴ La naturaleza de esta corrección, y de otras semejantes, es discutida ampliamente por Gil Díaz (1986).

tributarias, del sector público no financiero. Aquí, sin embargo, se tratará brevemente de poner en un contexto macroeconómico la evolución de variables más agregadas. Como un primer paso, el Cuadro 6 presenta varios de los indicadores macroeconómicos relevantes.

Como puede apreciarse de inmediato con un vistazo al cuadro, el desempeño de la economía mexicana durante la década de los ochenta dejó mucho que desear. El producto interno bruto casi no creció en términos reales, mientras que el producto per cápita decreció sustancialmente durante la década. Por otro lado, hasta antes del llamado "Pacto de Solidaridad Económica", implementado casi a fines de la década, ninguno de los anteriores ajustes contraccionarios llevados a cabo para estabilizar a la economía tuvieron resultados positivos duraderos. Más aún, como puede ejemplificarse al comparar el crecimiento de los salarios mínimos con el de la inflación en el cuadro, dichos ajustes incidieron desigualmente sobre los diferentes sectores de la economía, acrecentando en particular la ya de por sí lamentable disparidad en la distribución del ingreso en México.

La Figura 1 presenta las trayectorias seguidas durante la década por las dos variables macroeconómicas que más interesan en este estudio. En la figura se presenta la evolución trimestral del PIB real, junto con, a una escala diferente, el déficit de caja del sector público no financiero. El uso de esta última variable amerita justificación: aun cuando, como se hizo notar en las secciones anteriores, el déficit consolidado (ajustado o no por la inflación) representa una mejor medida del esfuerzo fiscal debido a su mayor cobertura, la carencia de datos trimestrales para éste último, los cuales son requeridos para el análisis de series de tiempo del Capítulo V, hizo necesario considerar solamente el déficit de caja no financiero.¹⁵

Para los propósitos de este trabajo, una división útil de la década surge de inmediato al examinar la figura. Las divisiones a considerar, y a discutirse más detalladamente abajo, son cinco: primero, el período de los años 1980-1981 cuando la economía mexicana se encontraba en pleno auge y sobrecalentada, con ambos el PIB y el déficit público creciendo rápidamente. Segundo, el año de la

¹⁵ Debe advertirse también que el estudio empírico en dicho capítulo fue efectuado a principios de 1990; por ello los datos trimestrales del PIB usados allá (y en la Fig. 1) no incorporan las revisiones posteriores del INEGI dadas a conocer meses más tarde.

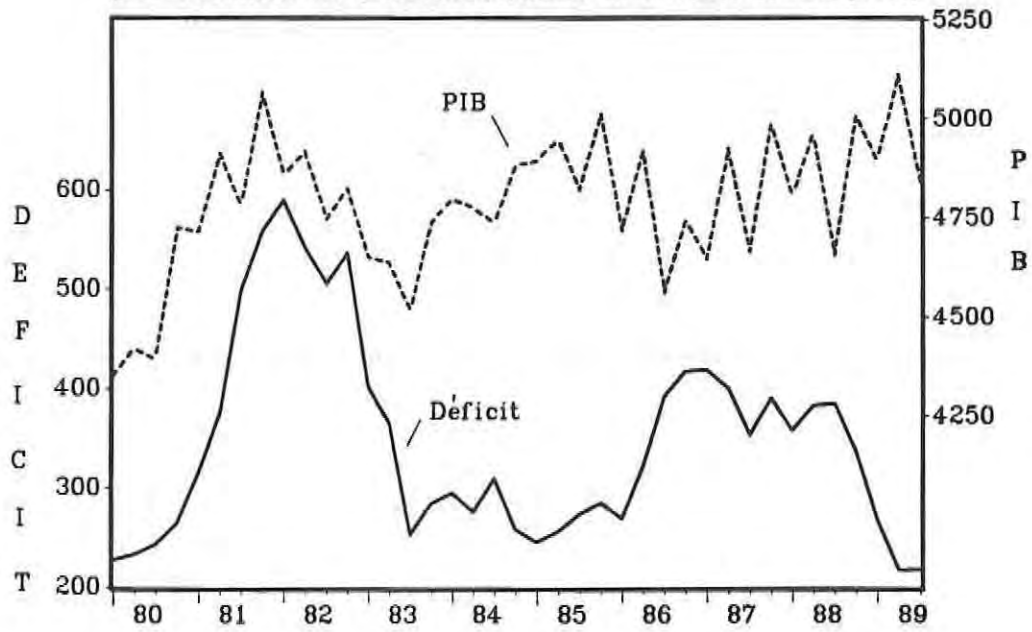
CUADRO 6
INDICADORES MACROECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
PRODUCTO INTERNO BRUTO										
Nominal (Miles de Millones de Pesos)	4470.1	6127.6	9797.8	17878.7	29471.6	47391.7	79131.1	193462.4	395882.9	494054.8
Real (Miles de Mills. de 1980 Pesos)	4470.1	4862.2	4831.7	4628.9	4796.1	4920.4	4738.6	4816.5	4883.3	5024.2
Crecimiento Real del PIB	8.3	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.7	1.6	1.4	2.9
Crecimiento Real del PIB Per Cápita	5.4	6.3	-2.9	-6.3	1.4	0.4	-5.8	-0.4	-0.5	1.0
CONSUMO (% del PIB)										
Privado	65.1	64.4	61.6	60.9	63.1	64.5	68.1	65.1	68.5	n.d.
Público	10.0	10.7	10.5	8.8	9.2	9.2	9.1	8.5	8.4	n.d.
INVERSION FIJA BRUTA (% del PIB)										
Privada	14.1	14.3	12.3	11.0	11.3	12.5	12.9	13.1	14.2	n.d.
Pública	10.7	12.1	10.2	6.6	6.6	6.6	6.5	5.3	4.9	n.d.
TASAS DE INTERES (Promedio Anual)										
Doméstica (CETES a 3 Meses)	22.5	30.8	45.8	59.2	49.5	63.4	88.6	103.1	62.0	44.7
Mundial (LIBOR a 3 meses)	14.2	16.9	13.3	9.7	10.9	8.4	6.9	7.2	8.0	9.3
INFLACION (% de Dic. a Dic.)										
	29.8	28.7	98.9	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7
SALARIO MINIMO (% de Dic. a Dic.)										
	17.5	30.2	73.8	44.2	56.7	54.0	102.6	145.0	31.9	24.9
TIPO DE CAMBIO (Peso/Dólar)										
Nominal (Promedio)	23.0	24.5	57.2	150.3	185.2	310.3	637.9	1405.8	2289.6	2483.4
Real (1970=100)	107.8	90.8	124.2	135.2	110.9	106.8	155.9	169.8	140.3	127.6
TERMINOS DE INTERCAMBIO (1971=100)										
Sin Ajustar	126.5	123.3	107.4	98.1	96.2	91.0	65.6	72.4	65.5	68.0
Ajustados por Tasas de Interés	124.4	126.5	93.9	77.3	65.5	70.0	54.0	65.8	59.2	57.5
PETROLEO MEXICANO										
Exportación de Crudo (Mill. de Bls.)	303.0	400.8	544.6	560.0	558.0	524.9	470.3	491.0	478.3	466.4
Precio Promedio (Dls./Bl.)	31.1	33.1	28.6	26.4	26.8	25.4	11.8	16.0	12.2	15.3
BALANZA COMERCIAL (Millones de Dls.)										
Pública	-542.3	-448.2	1306.7	1189.1	731.4	826.7	4598.6	8433.3	1666.9	-644.8
Privada	357.8	583.4	1282.8	1067.8	918.6	997.0	4305.7	7384.2	4482.2	5229.1
Privada	-900.1	-1013.6	23.8	121.3	-187.2	-170.3	292.9	1049.1	-2815.3	-5874.0
CUENTA CORRIENTE (Millones de Dls.)										
	-10739.7	-16052.1	-6221.0	5418.4	4238.5	1236.7	-1672.7	3966.5	-2442.6	-5449.4
DEFICITS (Porcentaje del PIB)										
Financiero	7.51	14.14	16.87	8.62	8.50	9.57	16.03	16.02	12.31	5.76
Consolidado	7.99	12.58	13.86	11.22	9.20	10.50	19.96	21.85	11.51	4.57
Consolidado Operacional	6.07	10.12	5.98	1.88	0.89	1.76	5.32	0.10	3.03	0.70

FUENTES: Banco de México, INEGI y Cuadros 1 y 5.

*Cifras preliminares.

FIG. 1: PIB Y DEFICIT DE CAJA DEL SECTOR PUBLICO, 1980-89
 (Cifras trimestrales anualizadas, miles de millones de 1980 pesos)



crisis, 1982, cuando las alzas en las tasas de interés externas, los enormes déficits comerciales y la masiva fuga de capital ocasionaron que a México no le quedaran divisas para cubrir los intereses sobre su deuda externa. Tercero, los tres primeros años del régimen de Miguel de Lamadrid, 1983-1985, cuando el déficit público fue parcialmente controlado y la economía sufrió varios altibajos. Cuarto, el período de la segunda crisis de la década, 1986-1987, cuando, entre otros factores, la caída abrupta en el precio externo del petróleo volvió a desestabilizar a la economía y cuando, en particular, la inflación alcanzó niveles nunca experimentados en México. Y, finalmente, el período de los años 1988-1989 cuando, bajo una mezcla de medidas de estabilización ortodoxas y heterodoxas, el proceso en espiral de la inflación fue contenido, y cuando, notablemente, la economía comenzó a repuntar y el déficit del sector público acabó finalmente por ser controlado.

Los primeros dos años de la década, aún bajo el régimen de López Portillo, fueron, para bien y para mal, excepcionales. En el año de 1981, por ejemplo, la economía creció en términos reales en un 8.9%; mientras que la inversión pública alcanzó un nivel récord de 12.1% en términos del PIB (nivel aún mayor que el del 10.7% alcanzado por el consumo del gobierno). Por otro lado, la economía estaba a todas luces sobrecalentada: en ese mismo año el déficit de cuenta corriente excedió los dieciséis mil millones de dólares, el déficit financiero del sector público excedió el 14% del PIB, y la fuga de capitales, si se estima burdamente con el rubro de errores y omisiones en la balanza de pagos, excedió los ocho mil millones de dólares.

Es interesante detenerse por un segundo a considerar los factores detrás de la masiva fuga de capitales que tuvo lugar a principios de la década y que, como ya se ha dicho, contribuyó significativamente, junto con el incremento en las tasas de interés externas, a la crisis de la deuda en agosto de 1982. La razón más obvia fue, por supuesto, la extrema sobrevaluación de la moneda durante ese período. Hay que mencionar también, sin embargo, que el pronunciado desequilibrio en las finanzas públicas tuvo también su parte en el problema. Esto es porque, siguiendo el trabajo de Ize y Ortiz (1984 y 1987), la percepción por los tenedores de activos de los excesivos requerimientos financieros en el futuro por el gobierno probablemente ocasionaría, aún sin una sobrevaluación previa de la moneda, un ataque especulativo contra el peso; pues los especuladores conjeturarían que dadas las rigideces del sistema tributario mexicano pronto

habría una monetización del déficit.

El desequilibrio en las finanzas públicas fue identificado desde el inicio por el gabinete económico de Miguel de Lamadrid como una de las mayores causas de la crisis de 1982. Es por ello que cuando a fines de ese año se puso en marcha el "Programa Inmediato de Reordenación Económica", una de las piezas centrales del plan era reducir a la mitad el déficit financiero que había llegado en 1982 a casi el 17% del PIB.

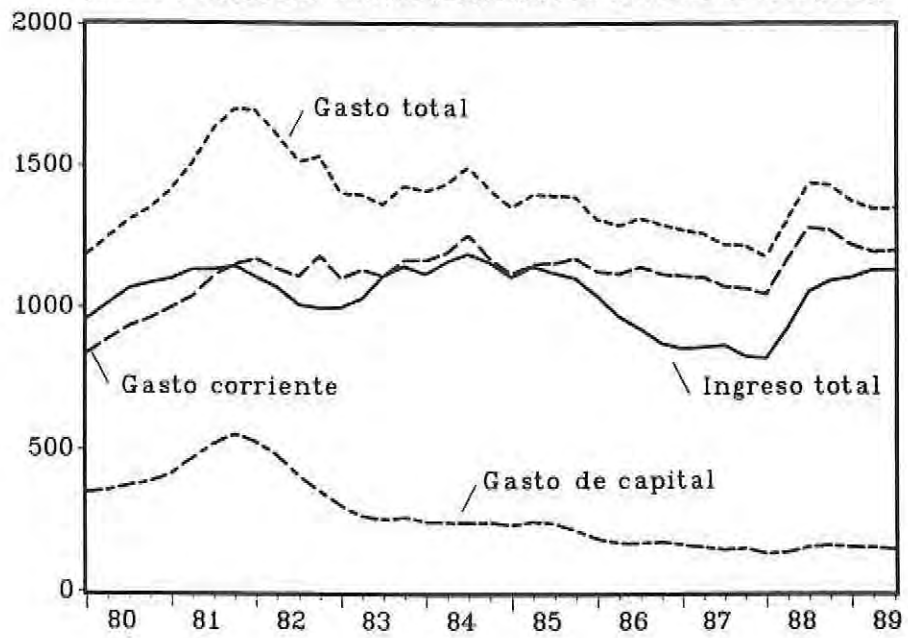
Un tanto sorprendentemente, dicho objetivo fue prácticamente alcanzado en 1983. Aun cuando, como era de esperarse, la recaudación por impuestos directos cayó junto con el resto de la economía en ese año,¹⁶ tres factores ayudaron a alcanzar el objetivo: primero, el incremento al IVA mencionado en el capítulo anterior. Segundo, varios reajustes de precios y tarifas de productos y servicios (en especial el reajuste, ya iniciado en 1982, al impuesto especial sobre la gasolina). Por último, y más importantemente, los egresos públicos cayeron al reducirse abruptamente la inversión pública del gobierno federal y las paraestatales; de hecho, la magnitud de dicha caída fue tan grande que hizo decrecer la participación de la inversión pública en el PIB a la mitad de la que tenía en 1981.

Para insistir en el peso desproporcionado que recayó sobre el gasto de capital tras el ajuste en 1983 (y en los siguientes), la Figura 2 presenta las trayectorias del ingreso total y del gasto total, en pesos de 1980, junto con un desglose de este último en términos del gasto corriente y de capital. Que el peso mayor en el ajuste de las finanzas siempre recayó en esos años sobre el gasto de capital es, una vez vista la gráfica, totalmente obvio; más aún, es interesante observar que el gasto corriente resintió poco dichos ajustes, pues permaneció en términos reales más o menos estable durante toda la década.

El año de 1986 fue el segundo más difícil para la economía mexicana durante el período. La caída en el precio de petróleo en los mercados mundiales, de 25.4 dólares por barril a 11.8 (véase el Cuadro 6) trajo por sí misma una pérdida tributaria de más del dos por ciento del PIB; esa nueva presión, y otras a señalarse abajo, sobre los requerimientos financieros del gobierno trajo consigo

¹⁶ Véase el Capítulo 7, el cual contiene, entre otras cosas, un análisis empírico de la relación entre el ingreso del sector público y los componentes permanentes y cíclicos del PIB.

FIG. 2: INGRESO Y GASTO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO, 1980-89
(Cifras trimestrales anualizadas, miles de millones de 1980 pesos)



un incremento en la tasa de interés interna con el consecuente incremento en los pagos de intereses sobre la deuda interna, los cuales pasaron de representar un 6.6% del PIB en 1985 a un 10.9% en 1986 (véase el Cuadro 3).

Pero no sólo los movimientos en el precio del petróleo y la tasa de interés contribuyeron a un empeoramiento del déficit. Como puede constatarse en el Cuadro 5 de la sección anterior (y como es analizado con detalle en Gil Díaz y Ramos Tercero, 1988), también se registró una notable erosión relativa en el impuesto inflacionario junto con un movimiento adverso en el efecto del tipo de cambio real sobre el déficit, éste último debido al creciente déficit en la cuenta corriente del sector público. Con todas esas presiones en contra de las finanzas públicas, no es sorprendente que el déficit consolidado y el déficit operacional ajustado hayan alcanzado en 1986 las cifras de 17.5% y 6.4% en términos del PIB.

La crisis de 1986 tuvo un profundo impacto en el curso que tomarían las políticas económicas del gobierno por el resto de la década; de hecho, puede afirmarse que la magnitud de la crisis forzó al gobierno a emprender seriamente la tarea de reducir el número de paraestatales deficitarias (véase el Capítulo II). Más aún, el proceso inflacionario que se desató, y que llevó a la economía a registrar un nivel récord del 159% en 1987, convenció al gobierno a utilizar para contener la inflación no sólo medidas ortodoxas, tales como la reducción del déficit fiscal, sino también medidas heterodoxas. Así nació el "Pacto de Solidaridad Económica", el cual fue comenzado a implementarse en diciembre de 1987, cuando se liberalizó drásticamente la cuenta corriente, y fue formalmente instituido en enero de 1988 por un acuerdo entre todos los diferentes sectores sociales para abatir la inflación mediante una congelación de precios, de salarios y del tipo de cambio nominal respecto al dólar.

El pacto, renovado por la administración de Salinas de Gortari bajo el nombre de "Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico" y en vigencia hasta enero de 1991 (al menos), tuvo un éxito inmediato en la contención de la inflación (alrededor del 20% a fines de 1989). El saneamiento de las finanzas públicas fue, sin embargo, más paulatino. El primer mejoramiento dramático vino en julio de 1989, cuando el anuncio del primer paquete de reducción de la deuda externa de México trajo consigo una caída en las tasas de interés internas de veinte puntos, con la consecuente reducción en los pagos de intereses internos por el gobierno (como muestra el Cuadro 3, dichos pagos se redujeron en casi 3.5% del PIB en 1989). La segunda mejora sustancial en las finanzas públicas provino

de las reformas tributarias ya mencionadas en el capítulo anterior. Mayormente por esas dos razones, el déficit financiero de 1989 acabó por ser sólo alrededor del 5.8% del PIB, el nivel más bajo en toda la década.

IV. DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

En este capítulo se examinan los determinantes directos del déficit público de México en la década de los ochenta. La descomposición a efectuarse del déficit se basa en la metodología contable propuesta por Marshall y Schmidt-Hebbel (1988). Este procedimiento es explicado en el primer apartado del capítulo, mientras que la segunda sección describe las partidas a descomponer. La tercera sección, finalmente, presenta y analiza los resultados del ejercicio. Antes de iniciar, debe advertirse que este capítulo presenta un estudio contable, no más y no menos, de los determinantes del déficit. Nótese también que aquí se deja en suspenso la pregunta, a examinarse de una manera parcial en el siguiente capítulo, de lo que el déficit a su vez determina.

1. METODOLOGIA DE LA DESCOMPOSICION

Para ilustrar el procedimiento contable de descomposición del déficit a utilizarse, considérese por ejemplo la partida de salarios del gobierno general.¹⁷ Esta partida, expresada como fracción del PIB, está dada por WL/PY , donde W es el salario promedio, L es el empleo gubernamental, Y es el PIB real y P es el deflactor del producto. Denotando con un gorro sobre la partida su cambio porcentual entre el periodo t y el $t+1$, se sigue por definición que

$$[WL/PY]_{t+1} = [WL/PY]_t (1 + [\widehat{WL/PY}]);$$

o, tomando una aproximación de primer orden,

$$(4.1) \quad [WL/PY]_{t+1} = [WL/PY]_t (1 + (\widehat{W/P}) + \widehat{L} - \widehat{Y} + r),$$

donde r es un residuo de segundo orden. Nótese que se ha preferido considerar el salario real W/P como una sola variable, esperando con ello aminorar el error de

¹⁷ Recuérdese que dada la falta de cobertura de los gobiernos locales (estatales y municipales), en este trabajo la designación "gobierno general" se reduce sólo al gobierno federal, la seguridad social y el Departamento del Distrito Federal.

la aproximación lineal. Debido a que México experimentó altas tasas de inflación en la década de los ochenta, este procedimiento es más que prudente.¹⁸ De hecho, el empleo de variables reales se repetirá también en las otras partidas descritas posteriormente.

Volviendo a (4.1), la variación entre dos partidas consecutivas puede entonces descomponerse como

$$(4.2) \quad [WL/PY]_{t+1} - [WL/PY]_t = [WL/PY]_t(\hat{W}/\hat{P}) + [WL/PY]_t\hat{L} - [WL/PY]_t\hat{Y} + R,$$

con lo que dicha variación puede adjudicarse a la variación de cada uno de los determinantes directos de las partidas.

Es importante advertir que en el ejemplo anterior la descomposición puede efectuarse sin complicaciones, pues la variación porcentual del PIB real es fácilmente obtenible y, por otro lado, no es difícil producir estimados de las variaciones del salario y de la fuerza laboral. Desafortunadamente algunas veces no pueden identificarse plenamente, por falta de información, los determinantes directos de las partidas. A manera de ejemplo, considérese el caso de la partida correspondiente a los ingresos tributarios, expresados como fracción del PIB, provenientes del impuesto sobre la renta de las sociedades mercantiles; esto es, la partida dada por TB/PY donde T denota la tasa impositiva promedio, B la base tributaria, Y el PIB real y P el deflactor del producto. Es claro que ni T ni B pueden ser estimados fácilmente. Más aún, si bien la variación porcentual en B puede aproximarse plausiblemente por, digamos, el ingreso nacional I ,¹⁹ la diversidad de tasas y tramos que constituyen T , la gran variedad de incentivos fiscales para las empresas, y las distorsiones causadas por la alta inflación durante la década, impiden una aproximación semejante para la tasa. Lo único que queda es considerar el último término del lado derecho de la expresión

$$(4.3) \quad [TB/PY]_{t+1} - [TB/PY]_t = [TB/PY]_t(\hat{I}/\hat{P}) - [TB/PY]_t\hat{Y} + [TB/PY]_t r,$$

¹⁸ Otra manera de hacer robusta la descomposición del déficit en periodos de alta inflación podría ser usando aproximaciones de segundo orden. Este procedimiento es desarrollado por UDAPE (1989, apéndice) para el caso hiperinflacionario de Bolivia.

¹⁹ Esto es, el producto nacional bruto menos el consumo de capital fijo.

como la variación atribuible a variaciones en la tasa impositiva T . Así pues, el residuo juega aquí el papel de la variación de la variable omitida en la descomposición, aun cuando parte de la magnitud del residuo sea quizás también debida a errores de aproximación u otras razones.

Para clarificar este último punto nótese que las causales de residuo pueden no sólo ser errores de segundo orden o variables omitidas, sino también errores de medición. En particular, como bien señala Larrañaga (1989, p. 32): "La unidad de tiempo es larga, lo que introduce otras causales de residuo: respuestas dentro del año en las partidas contables (que el método presupone nulas) frente a las variaciones en el entorno; y descalce temporal entre el cambio de una variable de entorno (a fines del período) versus el cambio en la partida fiscal (a lo largo del período)." Así pues, deben de interpretarse con cierto cuidado aquellas descomposiciones de la siguiente sección en las que los cambios de variables omitidas sean representadas por los residuos.

A todas estas advertencias debe de añadirse que en el caso de México parte de las variaciones de los agregados pueden deberse a la desincorporación de empresas paraestatales durante el período en cuestión. Es por ello, y por las otras razones ya señaladas en el Capítulo II, que las empresas paraestatales continuarán siendo agrupadas en dos categorías: las paraestatales en vigencia y las desincorporadas o en proceso de desincorporación en 1990 (véase la tercera sección de ese capítulo para más detalles).

2. DESCRIPCION DE LAS PARTIDAS A DESCOMPONER

A continuación se describirán las partidas del sector público consolidado que fueron susceptibles a descomposición. Junto con estas habrán de mencionarse otras partidas que, por falta de información sobre sus componentes, no pudieron ser descompuestas. Las fuentes para las variables a ser mencionadas en esta sección que no estén descritas en cuadros anteriores son, mayormente, el Banco de México (*Indicadores Económicos*) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática [*Sistema de Cuentas Nacionales*, en especial INEGI (1980a), y *Cuadernos de Información Oportuna*]. El uso de otras fuentes será mencionado en un pie de nota dado el caso.

Antes de empezar cabe hacer notar que con objeto de evitar repeticiones en la descripción de los componentes de las partidas, se omite en cada una de ellas la mención al PIB real (presente en cada descomposición, como se ejemplifica en

las ecuaciones (4.2) y (4.3) *supra*). También se obvia la mención al deflactor del PIB el cual, como se discutió antes, debe usarse para convertir en términos reales el componente nominal de cada partida (e.g., salario, ingreso nominal o tipo de cambio).

2.1 Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta partida, similar a la mencionada en la ecuación (4.3), se refiere a la recaudación proveniente de los impuestos al ingreso de las personas físicas. Requiere para su descomposición de estimados de la base tributaria y la tasa impositiva promedio. La variación porcentual de la base se estima usando la variación del ingreso nacional (real). Por otro lado, la variación en la tasa impositiva se estima usando los cambios anuales en la tasa correspondiente al ingreso diario de cinco veces el salario mínimo.²⁰

2.2 Impuesto Sobre la Renta de las Sociedades Mercantiles y Otros. Este rubro se refiere a la recaudación proveniente de los impuestos al ingreso de las sociedades mercantiles, junto con otros rubros menores (incluidos pagos al extranjero). Como se señaló en el Capítulo II, la partida también incluye en 1989 al impuesto sobre el activo de las empresas, el cual, por ser intrínsecamente complementario al ISR, no puede ser aislado. La descomposición de la partida ya fue ilustrada en la ecuación (4.3). Como se señaló entonces, la variación en la base tributaria se aproxima usando el cambio en el ingreso nacional, mientras que las variaciones en la partida debido a cambios en la tasa tributaria son imputadas al residuo.

2.3 IVA Interno. Este rubro está constituido por el impuesto interno al valor agregado, incluyendo el IVA retenido por PEMEX sobre el consumo doméstico de sus productos. Para su descomposición se emplea la tasa general del IVA interno y, como estimado de la base, la demanda interna (deflactada).

2.4 IVA Externo. Aun cuando esta partida está nominalmente dada por el impuesto

²⁰ Se eligieron cinco salarios ya que ese número constituyó la cota inferior en varias reformas hechas en los ochenta que resultaron en cambios significativos de las tasas del ISR. En la computación de la tasa correspondiente a dicho ingreso se usó la información anual en la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, se utilizó el salario mínimo vigente al inicio del año en cuestión para trabajadores en el DDF, se supuso un año fiscal de 360 días, y no se hicieron ningunas deducciones.

al valor agregado sobre todos los bienes y servicios comerciados con el exterior, realmente se refiere a las recaudaciones causadas por la importación de bienes, ya que la tasa del IVA sobre la gran mayoría de las exportaciones es cero. Para la descomposición de la partida se utiliza, por un lado, la tasa general del IVA sobre las importaciones; la base tributaria se estima, por otro lado, usando las importaciones medidas en dólares, el tipo de cambio (deflactado), y el arancel ponderado.²¹

2.5 Impuestos sobre Producción y Servicios. Esta partida está constituida por los impuestos a la producción y los servicios, descritos en el Capítulo II, incluyendo el impuesto especial sobre la gasolina. El cambio porcentual en la base tributaria se aproxima usando el cambio en la demanda interna (real), mientras que la variación en la partida debido al cambio en la tasa promedio es imputada al residuo.

2.6 Impuestos al Comercio Exterior. La recaudación tributaria en esta partida se deriva de los aranceles al comercio exterior; principalmente de los aranceles de importación, pues la recaudación por tarifas a la exportación es literalmente insignificante. Para la descomposición del rubro se utiliza el arancel ponderado como la tasa y se usan las importaciones en dólares y el tipo de cambio para estimar la base.

2.7 Otros Impuestos Internos del Gobierno Central. Esta partida está dada por, primero, la suma de los rubros "erogaciones" y "otros impuestos" del gobierno federal (ver Cuadro 3 *supra*), pero éstos últimos *netos* de los impuestos pagados al gobierno por las empresas en vigencia y las desincorporadas; y, segundo, por los ingresos tributarios recabados por el Departamento del Distrito Federal. Para la descomposición de la partida se aproxima la variación en la base tributaria usando el cambio en el ingreso nacional (real), mientras que las variaciones en la partida debido a cambios en la tasa tributaria son imputadas al residuo.

²¹ Dado que la computación de los aranceles ponderados hecha por la Dirección de Información y Difusión Arancelaria de SECOFI data sólo desde 1982, se tuvo que suponer que los correspondientes para 1980 y 1981 fueron idénticos al de 1982. Esta suposición es avalada por el hecho de que los aranceles promedios, computados como el cociente entre la recaudación y el total del valor importado, son muy similares en cada uno de esos años (a saber, 11.5% en 1980, 11.7% en 1981 y 11.8% en 1982).

2.8 *Ingresos No Tributarios del Gobierno General.* Esta partida incluye los ingresos no tributarios del gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal, junto con ingresos menores de la seguridad social no provenientes de sus cuotas. Los ingresos no tributarios del gobierno central son adjudicables, como se explica con mayor detalle en el Capítulo II, a los derechos del gobierno, los productos, los aprovechamientos y los accesorios junto con otros renglones menores. Dada la heterogeneidad de sus componentes, esta partida no fue descompuesta.

2.9 *Cuotas de la Seguridad Social.* Esta partida comprende los ingresos del IMSS y el ISSSTE por concepto de las cuotas de sus afiliados. Para la descomposición de la partida se utiliza, primero, el número de personas aseguradas en los dos sistemas; segundo, como estimado de la variación en la percepción media de los afiliados la correspondiente en la industria manufacturera (deflactada); y, tercero, las tasas de cotización (las cuales no variaron en el período).²²

2.10 *Ventas Externas de PEMEX.* Para efectuar la descomposición de este rubro se utilizan las exportaciones de crudo (en barriles), el tipo de cambio y el precio externo en dólares del petróleo mexicano (de acuerdo con el registro de PEMEX).

2.11 *Ventas Internas y Otros Ingresos de PEMEX.* Esta partida está dada por las ventas domésticas de PEMEX y otros ingresos corrientes y de capital. Para su descomposición se utiliza como estimado del precio de venta el índice nacional de precios productor en la industria petrolera (deflactado), mientras que para estimar la variación en el volumen de ventas se usa el índice de volumen de la producción de petróleo y derivados.

2.12 *Ventas Externas de Paraestatales en Vigencia.* Dada la heterogeneidad y número de las paraestatales en vigencia, el procedimiento de descomposición de esta pequeña partida es un tanto burdo. La variación porcentual en el volumen de ventas externas se estima empleando la variación en el índice de producción

²² Todas las estadísticas sobre la seguridad social usadas en este trabajo fueron tomadas de las *Memorias Estadísticas* del IMSS y los *Anuarios Estadísticos* del ISSSTE. Nótese también que aún cuando las tasas de cotización de los dos organismos son diferentes, la agregación de éstos no causa mayores problemas en la descomposición, ya que ninguna de sus respectivas tasas de cotización fue variada durante el período.

industrial (el cual incluye al sector minero); por otro lado, la variación en el índice de precios externos de los bienes vendidos se estima usando la variación en el índice de precios al consumidor en los Estados Unidos. El último componente en la descomposición es, por supuesto, el tipo de cambio.

2.13 Ventas Internas y Otros Ingresos de Paraestatales en Vigencia. Este renglón considera las ventas internas, junto con otros ingresos corrientes y de capital, de las paraestatales en vigencia. En la descomposición de la partida se estima la variación porcentual del precio de venta mediante el índice nacional de precios de bienes producidos por empresas públicas excepto petróleo, después de deflactar el índice; mientras que para estimar la variación en el volumen de ventas se emplea la variación en el índice de volumen de la producción industrial.

2.14 Ventas Externas de Empresas Desincorporadas. La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.12.

2.15 Ventas Internas y Otros Ingresos de Empresas Desincorporadas. La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.13.

2.16 Salarios del Gobierno General. Esta partida, ya mencionada al inicio de la sección anterior y en la ecuación (4.2), requiere para su descomposición de estimados de las variaciones porcentuales en el salario gubernamental promedio y en el empleo gubernamental. Para la primera de éstas se utiliza la variación en las remuneraciones medias del gobierno general (deflactadas),²³ mientras que para la segunda se usa la variación en el personal ocupado por el gobierno general.

2.17 Salarios de PEMEX. Esta partida se descompone estimando la variación porcentual en las percepciones medias de los trabajadores de PEMEX vía las remuneraciones medias en las empresas públicas de control directo, después de deflactarlas; por otro lado, la variación porcentual en el número de empleados de PEMEX se estima usando la variación en el personal ocupado por las empresas públicas de control directo.

²³ La terminología empleada tanto en este rubro como en el siguiente sigue la del *Sistema de Cuentas Nacionales*.

2.18 *Salarios de las Paraestatales en Vigencia.* La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.17.

2.19 *Salarios de las Empresas Desincorporadas.* La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.17.

2.20 *Adquisiciones del Gobierno General.* Este rubro considera los gastos en suministros y materiales por el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal y la seguridad social. Dado el casi completo contenido doméstico de las adquisiciones, se procede simplemente a descomponer la partida utilizando el índice nacional de precios de bienes finales para el consumo del gobierno, y se imputa al residuo las variaciones en la partida debido a variaciones en los volúmenes de compra del gobierno general.

2.21 *Adquisiciones de PEMEX.* Esta partida consiste en los gastos incurridos por PEMEX en la compra de suministros y materiales. De acuerdo con la matriz de insumo-producto de 1980 (INEGI, 1986), la fracción del valor total de los insumos debido a bienes importados para la extracción y refinación de petróleo, categorías 6 y 33 en la matriz, es alrededor del 10%. Esto da pie a construir un índice geométrico de precios de los insumos como el producto del precio interno (real), el tipo de cambio (real) y el precio externo, elevando el primero de éstos a la .9 y los segundos a la .1. Para estimar la variación porcentual en el precio doméstico se usa el índice general de precios de bienes producidos nacionalmente, mientras que para estimar la variación en el precio externo se usa el índice general de precios de bienes producidos en los Estados Unidos. La variación porcentual en el volumen de compras, finalmente, se estima suponiendo que es semejante a la del lado de la producción; esto es, a la variación en el índice de volumen de la producción de petróleo y derivados.

2.22 *Adquisiciones de las Paraestatales en Vigencia.* El procedimiento de descomposición de esta partida es similar al descrito en 2.21, con las siguientes dos diferencias: el estimado del porcentaje de insumos importados es ahora alrededor del 22%, y la variación en el volumen de compras es ahora aproximada por la variación en el índice de producción industrial. El nuevo porcentaje fue estimado agregando con igual peso las siguientes categorías en la matriz insumo-producto: 51, 61 y 64. Estas categorías fueron escogidas por ser las más relevantes para dos grandes sectores en el grupo de las paraestatales en

vigencia: el sector eléctrico y el ferrocarrilero.

2.23 *Adquisiciones de las Empresas Desincorporadas.* La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.22, excepto que ahora el estimado del porcentaje de insumos importados es alrededor del 16%. Este estimado resulta agregando con igual peso las siguientes categorías en la matriz insumo-producto: 36, 46 y 52. Las categorías fueron escogidas en base a tres de los más grandes sectores en el grupo de las empresas desincorporadas: el sector siderúrgico, TELMEX y FERTIMEX.

2.24 *Intereses sobre la Deuda Interna del Sector Público.* Este renglón considera los intereses pagados sobre la deuda interna del gobierno federal, el Distrito Federal y las empresas públicas. La descomposición se efectúa usando el monto de la deuda en moneda nacional del sector público a fines del año anterior, junto con el promedio anual de la tasa de interés sobre los Certificados de la Tesorería (CETES a 3 meses).

2.25 *Intereses sobre la Deuda Externa del Sector Público.* Esta partida comprende los pagos de intereses sobre la deuda externa del gobierno y las paraestatales. Para su descomposición fueron empleados el saldo de la deuda en moneda extranjera (en dólares) del sector público a fines del año anterior, el tipo de cambio correspondiente, y, como tasa de interés externa, la suma del promedio anual de LIBOR (a 3 meses) y el margen (sobretasa o *spread*) promedio sobre la deuda mexicana.²⁴

2.26 *Servicios Generales de la Seguridad Social.* Este rubro incluye las prestaciones económicas (mayormente pensiones), y otras prestaciones, del IMSS y el ISSSTE. Para su descomposición se utiliza el número de pensionados en los dos sistemas de seguridad social y, ya que un estimado de la pensión promedio es difícil de obtener dada la cuantía de prestaciones en ambas instituciones, se imputa al residuo la variación en la partida debida a variaciones en los

²⁴ Los márgenes para los años 1980-1982 fueron estimados usando el promedio de las sobretasas (ponderadas) de los préstamos hechos a México en los veinte trimestres anteriores al año en cuestión; los cálculos de estas sobretasas se basaron en las fuentes y metodología empleadas en Urzúa (1990a). Los márgenes para los años restantes corresponden a los acordados en las reestructuraciones de la deuda en 1983, 1985 y 1986.

beneficios a los pensionados.

2.27 Transferencias Netas del Gobierno Central. Esta partida resulta de restar de las transferencias corrientes y de capital hechas por el gobierno federal las hechas al Departamento del Distrito Federal y a las paraestatales consideradas en este trabajo. Así pues, la partida incluye transferencias al resto de la nación y a la chiquillería. Debido a la heterogeneidad de sus fuentes, la partida no se descompuso.

2.28 Participaciones Netas a Estados. Dado que los gobiernos locales, a excepción del Departamento del Distrito Federal, no son cubiertos en nuestra consolidación del sector público (ni en ninguna otra consolidación, para el caso), se requiere esta partida para registrar las participaciones hechas por el gobierno federal a los estados de la República. En principio, las participaciones dependen de los ingresos tributarios del gobierno federal, junto con las necesidades económicas, y el peso político, de cada estado; pero obviamente tomar en cuenta cada una de estos factores no sería factible. En lugar de ello, la partida se descompone usando el ingreso nacional (real) y se procede a imputar al residuo la variación en la partida debida a variaciones en la fracción del "pastel" (ingreso nacional) que el gobierno federal transfiere a los estados.

2.29 Inversión Física del Gobierno General. Este rubro comprende la inversión en bienes y obras públicas del gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal y la seguridad social. Dada la escasa participación de bienes importados en este rubro, para su descomposición se emplea simplemente el índice nacional de precios de bienes domésticos usados en la formación bruta de capital, mientras que la variación de la partida debida a cambios en el volumen de inversión se imputa al residuo.

2.30 Inversión Física de PEMEX. Aun cuando una pequeña parte de la inversión de PEMEX proviene de bienes importados, la falta de información al respecto hace que el procedimiento de descomposición sea el mismo que en el rubro 2.29.

2.31 Inversión Física de las Paraestatales en Vigencia. La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.30.

2.32 Inversión Física de las Empresas Desincorporadas. La descomposición de esta partida es análoga a la descrita en 2.30.

2.33 *Otros Gastos del Sector Público No Financiero*. Esta partida final está constituida por la suma de dos grandes rubros que no son susceptibles a descomposición. El primero de ellos es el déficit de la "chiquillería", ya que, como se mencionó en el Capítulo II, el sistema de información hacendaria no registra las partidas de ingreso y gasto de este sector extrapresupuestal. El segundo rubro lo constituyen partidas de gasto para las cuales no hay buenos estimados de sus componentes. Este rubro está dado esencialmente por egresos corrientes no clasificados, inversiones financieras, ADEFAS, variación en cuentas ajenas, y pasivos de posición corta (véase el Capítulo II para más detalles sobre estos términos contables).

Las magnitudes, como por ciento del PIB, de todas las partidas arriba descritas aparece en el Cuadro 7. Nótese cómo la resta entre los ingresos y gastos totales resulta, como era de esperarse, en las cifras correspondientes al déficit de caja del Cuadro 1.

3. RESULTADOS DE LA DESCOMPOSICION

Usando el mismo orden que en la sección anterior, los resultados de la descomposición de las partidas contables que determinan el déficit del sector público no financiero es presentado en el Cuadro A-7 del Apéndice.²⁵

Para poder apreciar el bosque en su conjunto antes que los árboles, sin embargo, es más conveniente reordenar la información contenida en el cuadro mediante la computación previa de el impacto global que cada uno de los factores constituyentes de las partidas tuvo sobre la variación en los ingresos y egresos totales del sector público no financiero.

Para ello, como un primer paso se clasificaron las variables determinantes de una o más partidas en tres grupos diferentes. Primero, el grupo de las

²⁵ Dada la carencia de cifras para ciertas variables cuando esto se escribía, en algunas de las descomposiciones del año 1989 se hicieron uso de aproximaciones. Más precisamente, la variaciones porcentuales en 1989 del ingreso nacional y la demanda interna se aproximaron usando la variación correspondiente del PIB. Por otro lado, las variaciones porcentuales en dicho año del empleo del gobierno general y el de las paraestatales se aproximaron usando la variación en el número de afiliados del ISSSTE. Finalmente, las variaciones porcentuales en 1989 de las remuneraciones medias en el gobierno general, en las paraestatales y en la industria manufacturera se estimaron todas usando la variación correspondiente en el salario mínimo (de enero a enero).

CUADRO 7
OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Por ciento del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
INGRESOS TOTALES	26.92	26.68	28.94	32.90	32.18	31.20	30.43	30.55	29.94	30.53
I.S.R. DE LAS PERSONAS FISICAS	2.33	2.48	2.54	1.95	1.92	1.91	1.97	1.89	2.14	2.50
I.S.R. DE SOCIEDADES MERC. Y OTROS	3.19	3.06	2.20	2.12	2.19	2.15	2.28	2.06	2.78	3.01
IVA INTERNO	2.02	1.87	1.68	2.57	2.65	2.44	2.36	2.45	2.61	2.43
IVA EXTERNO	0.67	0.72	0.54	0.46	0.55	0.68	0.80	0.79	0.93	1.11
IMPUESTOS SOBRE PRODUCCION Y SERVS.	1.07	1.02	1.81	2.39	2.24	2.16	2.76	2.51	2.75	2.56
COMERCIO EXTERIOR	1.03	1.09	0.86	0.48	0.49	0.65	0.86	0.77	0.45	0.78
OTROS IMPUESTOS DEL GOB. CENTRAL	0.49	0.40	0.30	0.28	0.27	0.20	0.28	0.21	0.32	0.38
NO TRIBUTARIOS DEL GOB. GENERAL	1.38	1.50	1.70	1.60	1.09	1.14	1.25	1.51	1.68	2.89
CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2.33	2.27	2.42	1.95	1.96	2.14	2.09	1.81	1.95	2.15
VENTAS EXTERNAS DE PEMEX	5.18	5.32	8.29	10.85	9.43	8.11	4.92	6.01	3.38	3.38
VENTAS INTERNAS Y OTROS DE PEMEX	2.14	2.00	1.59	3.38	3.61	3.42	4.10	3.81	4.19	3.54
VENTAS EXTERNAS DE VIGENTES	0.09	0.06	0.08	0.13	0.07	0.10	0.28	0.20	0.09	0.07
VENTAS INTERNAS Y OTROS DE VIGENTES	2.79	2.72	2.88	2.72	3.31	3.15	3.22	3.00	3.25	3.42
VENTAS EXTERNAS DE DESINCORPORADAS	0.07	0.21	0.40	0.48	0.55	0.44	0.72	0.80	0.59	0.36
VENTAS INTERNAS Y OTROS DE DESINCS.	2.15	1.99	1.65	1.54	1.84	2.53	2.56	2.72	2.84	1.96
GASTOS TOTALES	33.46	39.69	44.49	41.04	39.33	39.24	44.92	44.91	39.13	35.95
SALARIOS DEL GOBIERNO GENERAL	5.00	5.17	5.81	4.70	4.67	4.51	4.31	4.23	3.94	4.11
SALARIOS DE PEMEX	0.52	0.57	0.53	0.57	0.51	0.59	0.65	0.68	0.61	0.60
SALARIOS DE VIGENTES	1.04	1.08	1.14	0.91	0.82	0.87	0.85	0.79	0.81	0.81
SALARIOS DE DESINCORPORADAS	0.45	0.45	0.54	0.51	0.50	0.66	0.67	0.70	0.62	0.57
ADQUISICIONES DEL GOBIERNO GENERAL	0.93	1.27	1.25	1.20	1.12	1.16	1.33	1.14	1.20	1.21
ADQUISICIONES DE PEMEX	0.69	0.69	0.65	0.61	0.73	1.10	1.15	0.64	0.47	0.49
ADQUISICIONES DE VIGENTES	1.42	2.07	1.59	2.27	2.36	1.81	1.87	1.61	1.82	1.74
ADQUISICIONES DE DESINCORPORADAS	0.92	1.04	0.84	0.89	0.97	1.47	1.61	1.52	1.35	0.65
INTERESES SOBRE DEUDA INTERNA	2.39	2.92	4.91	7.74	7.96	7.82	12.13	15.36	13.13	9.58
INTERESES SOBRE DEUDA EXTERNA	1.13	2.06	3.30	4.63	3.94	3.67	4.42	4.38	3.58	3.44
SERVICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	0.57	0.59	0.62	0.54	0.55	0.66	0.71	0.61	0.60	0.79
TRANSFERENCIAS NETAS DEL GOB. CENTRAL	4.95	5.80	4.35	4.10	2.82	2.96	3.06	3.14	2.30	2.37
PARTICIPACIONES NETAS A ESTADOS	1.72	1.94	1.72	2.11	2.18	2.13	2.11	2.21	2.24	2.42
INVERSION FISICA DEL GOBIERNO GENERAL	2.61	2.95	2.68	1.60	1.69	1.64	1.67	1.56	1.13	0.95
INVERSION FISICA DE PEMEX	2.83	3.75	2.91	1.95	1.59	1.26	1.20	1.18	1.03	0.91
INVERSION FISICA DE VIGENTES	1.80	1.68	1.44	1.08	1.11	1.02	0.97	0.95	0.95	0.82
INVERSION FISICA DE DESINCORPORADAS	0.71	0.77	0.77	0.71	0.65	0.73	0.79	0.59	0.66	0.58
OTROS GASTOS DEL SEC. PUB. NO FINANC. 1/	3.76	4.91	9.45	4.92	5.15	5.18	5.42	3.61	2.70	3.90
MEMORANDUM:										
DEFICIT DE CAJA	6.55	13.01	15.56	8.14	7.15	8.04	14.49	14.36	9.19	5.42

FUENTE: Estimaciones del autor usando cuadros A-1 a A-6 en el apéndice.

*Cifras preliminares.

1/ Incluye el déficit de la chiquillería.

NOTA: Sumas pueden no coincidir por redondeo.

variables externas, constituido por variables exógenas a la economía mexicana pero que no obstante repercuten directamente sobre el ingreso y/o el gasto público; por ejemplo, las tasas de interés mundiales o el precio internacional del petróleo. Segundo, el grupo que se llamará de las variables internas, constituido por las variables endógenas a la economía que repercutan sobre el déficit público pero que no sean susceptibles de una manipulación fiscal directa; por ejemplo, el PIB real y el volumen de ventas internas y externas de PEMEX. Finalmente, el grupo que se llamará de las variables de política fiscal, constituido por aquellas variables que se prestan, al menos en principio, a un control directo por las autoridades fiscales; por ejemplo, las tasas tributarias y los salarios reales del gobierno.

Una vez que las variables fueron clasificadas entre esos tres grupos, se procedió a computar su impacto total sobre, separadamente, los ingresos y egresos públicos. Para ello se sumaron para cada variable las variaciones en las partidas contables que se le pudieron adjudicar a través del proceso de descomposición. Los resultados así obtenidos son presentados en los cuadros 8 y 9, los cuales muestran, respectivamente, los determinantes de la variación en los ingresos y en los gastos del sector público no financiero.

Antes de analizar los cuadros con detenimiento, es prudente señalar al lector que la calidad de los estimados obtenidos en la descomposición varía a través de los años. Esto puede verse comparando en cada uno de los cuadros la variación explicada por la descomposición con la variación real de los ingresos o egresos totales. La calidad de los estimados varía, por supuesto, en relación inversa con la magnitud del residuo y con las magnitudes de las partidas que no fueron descompuestas. Por la primera de estas razones se puede conjeturar, entonces, que la calidad de la descomposición es en general mejor en períodos de relativa estabilidad económica, pues esto hace que las aproximaciones lineales implícitas en el procedimiento no sean malas. Como puede apreciar el lector, esta conjetura se confirma en general en los dos cuadros.

Una segunda advertencia es necesaria: el procedimiento de descomposición puede usarse para estudiar los impactos variacionales sobre el déficit debido a variables que experimentaron a su vez variaciones durante el período; mas no puede usarse para estudiar el nivel del déficit vía los niveles de las variables. Este comentario es relevante para algunas de las variables en los cuadros. Por ejemplo, como las tasas de cotización del IMSS y el ISSSTE no variaron en el

CUADRO 8
DETERMINANTES DE LA VARIACION EN LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Magnitudes como por ciento del PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
(1) VARIABLES EXTERNAS	0.35	-0.71	-0.63	0.19	-0.47	-4.33	1.79	-1.39	0.89
Precio Externo del Petróleo	0.33	-0.72	-0.64	0.16	-0.49	-4.34	1.75	-1.43	0.86
Precio de Exportaciones de Vigentes	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00
Precio de Exportaciones de Desincorporadas	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03
(2) VARIABLES INTERNAS	0.56	3.97	3.12	-2.55	0.51	1.41	-0.06	-0.82	-0.32
PIB Real	-2.23	0.15	1.15	-1.14	-0.80	1.12	-0.46	-0.39	-0.82
Tipo de Cambio Real	-1.08	3.33	3.87	-2.80	0.76	1.86	-0.63	-1.65	-0.58
Ingreso Nacional Real	0.48	-0.26	-0.36	0.22	0.18	-0.29	0.14	0.12	0.15
Demanda Interna Real	0.29	-0.17	-0.29	0.29	0.24	-0.24	-0.10	0.22	0.16
Percepción Media Real	0.12	-0.01	-0.44	-0.07	0.05	0.03	-0.06	0.09	-0.16
Afiliados Seguridad Social	0.25	-0.01	0.02	0.17	0.11	0.00	0.18	0.10	0.09
Importaciones	0.46	-0.72	-0.57	0.30	0.19	-0.18	0.12	0.85	0.33
Ventas Externas de PEMEX	1.67	1.91	0.23	-0.04	-0.56	-0.84	0.22	-0.16	-0.08
Ventas Externas de Vigentes	0.01	0.00	-0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00
Ventas Externas de Desincorporadas	0.01	-0.01	-0.04	0.03	0.03	-0.02	0.03	0.01	0.03
Ventas Internas de PEMEX	0.16	-0.10	-0.03	0.20	0.04	0.24	0.26	-0.11	0.24
Ventas Internas de Vigentes	0.24	-0.08	-0.26	0.18	0.17	-0.15	0.13	0.05	0.17
Ventas Internas de Desincorporadas	0.18	-0.06	-0.15	0.10	0.10	-0.12	0.10	0.05	0.15
(3) VARIABLES DE POLITICA FISCAL	-0.55	0.88	2.38	-0.11	-0.03	0.96	-1.16	-0.02	0.87
Tasa del ISR de Personas Físicas	0.00	0.03	-0.24	-0.18	0.08	0.27	0.15	-0.46	0.49
Tasa del ISR de Sociedades (Imputada)	-0.10	-0.75	-0.01	0.04	-0.07	0.20	-0.25	0.69	0.23
Tasa General del IVA Interno	0.00	0.00	0.84	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tasa General del IVA Externo	0.00	0.00	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tasa Arancelaria	0.00	0.00	-0.72	0.06	0.59	-0.02	-0.95	0.16	0.74
Tasa sobre Producción y Serv. (Imputada)	-0.06	0.84	0.65	-0.20	-0.13	0.63	-0.15	0.16	-0.19
Tasa de Otros Impuestos (Imputada)	-0.09	-0.08	-0.01	-0.01	-0.07	0.08	-0.08	0.10	0.06
Tasa de Aporte a la Seguridad Social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tarifa Real de PEMEX	-0.18	0.39	0.26	-0.29	-0.26	-0.87	0.64	-1.01	0.12
Tarifa Real de Vigentes	-0.07	0.26	0.85	0.30	-0.11	0.37	-0.29	0.18	-0.31
Tarifa Real de Desincorporadas	-0.05	0.19	0.49	0.17	-0.06	0.30	-0.23	0.16	-0.27
VARIACION EXPLICADA: (1)+(2)+(3)	0.36	4.14	4.87	-2.47	0.01	-1.96	0.57	-2.23	1.44
VARIACION REAL	-0.24	2.26	3.96	-0.72	-0.98	-0.77	0.12	-0.61	0.59

FUENTE: Estimaciones del autor usando cuadros 7 y A-7.

*Cifras preliminares.

CUADRO 9
DETERMINANTES DE LA VARIACION EN LOS EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Magnitudes como porcentaje del PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989x
(1) VARIABLES EXTERNAS	0.24	-0.40	-0.61	0.49	-0.77	-0.94	0.19	0.46	0.56
Tasa de Interés Externa	0.19	-0.43	-0.62	0.48	-0.77	-0.93	0.17	0.44	0.53
Precio de Importaciones de PEMEX	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Precio de Importaciones de Vigentes	0.03	0.02	0.01	0.01	0.00	-0.01	0.01	0.01	0.02
Precio de Importaciones de Desincorporadas	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01
(2) VARIABLES INTERNAS	-2.14	1.01	2.80	-2.09	-0.62	2.23	-0.80	-1.21	-2.11
PIB Real	-2.17	0.16	1.29	-1.16	-0.81	1.15	-0.59	-0.53	-0.97
Tipo de Cambio Real	-0.25	1.20	1.43	-1.22	0.31	0.81	-0.44	-0.98	-0.45
Ingreso Nacional Real	0.14	-0.09	-0.12	0.11	0.09	-0.15	0.06	0.06	0.06
Precio Real de Compras de Gobierno	0.00	0.05	0.22	0.02	-0.03	0.11	0.01	0.04	-0.10
Precio Real de Compras de PEMEX	0.00	-0.01	0.03	0.02	-0.01	0.03	0.02	-0.01	-0.03
Precio Real de Compras de Vigentes	0.00	-0.03	0.06	0.05	-0.02	0.05	0.03	-0.02	-0.10
Precio Real de Compras de Desincorporadas	0.00	-0.02	0.03	0.02	-0.01	0.04	0.03	-0.02	-0.08
Precio Real de Bienes de Cap. para Gobierno	0.05	-0.08	-0.05	0.02	-0.05	0.07	0.03	0.09	-0.13
Precio Real de Bienes de Capital para PEMEX	0.05	-0.10	-0.05	0.03	-0.04	0.05	0.02	0.07	-0.12
Precio Real de Bienes de Cap. para Vigentes	0.03	-0.05	-0.03	0.01	-0.03	0.04	0.02	0.06	-0.11
Precio R. de B. de C. para Desincorporadas	0.01	-0.02	-0.01	0.01	-0.02	0.03	0.01	0.03	-0.08
(3) VARIABLES DE POLITICA FISCAL	5.85	2.00	-3.34	-0.86	3.24	4.68	1.46	-8.75	-1.60
Deuda Interna Real	0.24	1.82	-0.95	0.09	0.50	2.11	-0.13	-2.00	1.91
Deuda Externa	0.83	0.14	0.48	0.00	0.01	0.38	0.01	0.19	-0.11
Tasa de Interés Interna	0.88	1.42	1.44	-1.27	2.24	3.11	1.99	-6.12	-3.66
Salario Real del Gobierno General	0.37	-0.30	-1.54	-0.04	-0.05	-0.44	-0.24	-0.20	-0.33
Salario Real PEMEX	0.03	-0.02	-0.13	-0.04	0.05	-0.04	0.03	0.01	-0.05
Salario Real Vigentes	0.06	-0.04	-0.28	-0.06	0.08	-0.07	0.05	0.01	-0.07
Salario Real Desincorporadas	0.02	-0.02	-0.13	-0.03	0.05	-0.05	0.04	0.01	-0.05
Empleo del Gobierno General	0.46	0.26	0.33	0.32	0.13	0.11	0.04	0.00	0.00
Empleo de PEMEX	0.06	0.06	0.07	0.02	0.01	-0.02	0.00	-0.01	0.00
Empleo de Vigentes	0.12	0.11	0.15	0.04	0.01	-0.02	0.00	-0.01	0.00
Empleo de Desincorporadas	0.05	0.04	0.07	0.02	0.01	-0.02	0.00	-0.01	0.00
Tasa de Participación a Estados (Imputada)	0.23	-0.14	0.44	0.04	-0.08	0.05	0.07	0.00	0.18
Pensionados de la Seguridad Social	0.05	0.07	0.06	0.06	0.04	0.05	0.05	0.07	0.04
Pensión Promedio (Imputada)	0.02	-0.04	-0.17	-0.03	0.08	-0.02	-0.14	-0.07	0.17
Compras del Gobierno (Imputadas)	0.42	-0.08	-0.32	-0.06	0.10	0.02	-0.18	0.04	0.14
Compras de PEMEX	0.05	-0.04	-0.01	0.04	0.01	0.08	0.07	-0.02	0.03
Compras de Vigentes	0.12	-0.06	-0.14	0.15	0.12	-0.09	0.08	0.03	0.09
Compras de Desincorporadas	0.08	-0.03	-0.07	0.06	0.05	-0.07	0.07	0.03	0.07
Compras de B. de C. por Gobierno (Imputadas)	0.52	-0.21	-1.14	0.13	0.04	-0.10	-0.11	-0.50	-0.02
Compras de B. de Cap. por PEMEX (Imputadas)	1.12	-0.76	-1.03	-0.32	-0.25	-0.16	-0.02	-0.20	0.03
Compras de B. de C. por Vigentes (Imputadas)	0.01	-0.20	-0.39	0.06	-0.03	-0.13	-0.02	-0.05	0.01
Compras de B. de C. por Desinc. (Imputadas)	0.11	0.02	-0.08	-0.04	0.12	0.00	-0.20	0.05	0.02
VARIACION EXPLICADA: (1)+(2)+(3)	3.95	2.61	-1.15	-2.46	1.85	5.97	0.85	-9.50	-3.15
VARIACION REAL	6.23	4.80	-3.45	-1.71	-0.09	5.68	-0.01	-5.78	-3.18

FUENTE: Estimaciones del autor usando cuadros 7 y A-7.

x Cifras preliminares.

período, la llamada tasa de aporte a la seguridad social en el Cuadro 8 no muestra ninguna contribución en la variación de los ingresos; obviamente, sin embargo, dichas tasas de cotización juegan un papel no despreciable en la determinación del ingreso del sector público. Otros dos ejemplos menos extremos son los casos del IVA interno y externo. Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, las tasas generales del IVA sólo han sido modificadas una vez (en 1983) después de la introducción del impuesto al valor agregado en 1980. Es por ello que los dos renglones en el Cuadro 8 correspondientes a las tasas generales del IVA interno y externo sólo muestran las variaciones, significativas por cierto, en los ingresos de 1983 debido al incremento en ambas tasas generales del 10% al 15%.

Analizando con más cuidado el Cuadro 8, la primera observación a hacer es la gran influencia, de antemano bien sabida, del precio internacional del petróleo sobre los ingresos del erario público; nótese en particular la magnitud de la variación en los ingresos imputada por la descomposición a la caída drástica en el precio del petróleo en 1986. El resto de las variables externas en el cuadro, dadas por los precios de las exportaciones de las otras paraestatales, no son por otro lado significativas.

Es interesante comparar las contribuciones hechas por los otros dos grupos de variables en el Cuadro 8. Durante el año de 1981, el año de la bonanza, las variables internas procíclicas como la demanda interna, el ingreso nacional, las importaciones y las ventas internas de las paraestatales contribuyeron, junto con las ventas externas de PEMEX, a una variación positiva en el ingreso público. Por otro lado, las variables de política fiscal contribuyeron negativamente a la variación de los ingresos en ese mismo año. Este hecho es sorprendente, pues uno esperaría que dada la rapidez con que el déficit fiscal estaba creciendo en ese momento, las autoridades emplearían al menos alguna de las variables discrecionales a su disposición para contenerlo; pero no lo hicieron. Más aún, como se verá abajo, las políticas fiscales por el lado de los egresos fueron igualmente sorprendentes.

De 1982 en adelante, las contribuciones a los ingresos por las variables internas y las de política fiscal toman un rumbo más predecible. Dado que la mayoría de las variables internas son procíclicas (la excepción es el tipo de cambio real, a estudiarse al final de la sección), sus contribuciones a los ingresos durante el resto de la década mayormente oscilan junto con la economía.

De la misma manera, las contribuciones debido a los cambios en las variables de política fiscal, aludidos ya en capítulos anteriores, típicamente responden con el signo esperado (aun cuando no siempre con la magnitud que se hubiera deseado).

Pasando al Cuadro 9, la variable externa importante por el lado de los egresos es obviamente la tasa de interés. Nótese, por cierto, cómo su contribución a la variación de los egresos es negativa en 1982 y 1983; la razón de ello es que la tasa LIBOR alcanzó un pico en 1981 para luego decrecer en los dos siguientes años.

Como se hizo al analizar el cuadro anterior, es aleccionador comparar en el Cuadro 9 las contribuciones hechas por las variables internas y por las de política fiscal a la variaciones en los egresos del sector público. En el caso de 1981, se puede ver de nueva cuenta que las políticas fiscales fueron erróneas: en lugar de tratar de contener el déficit actuando contracíclicamente, los cambios en las variables de política fiscal contribuyeron con un 5.65% del PIB en el incremento de los egresos del sector público ese año. Durante el resto de la década, por otro lado, los impactos de ambas variables, internas y de política fiscal, son predecibles. En particular, la mayoría de las entradas en las columnas del cuadro son negativas, reflejando el nulo crecimiento de la economía, en el caso de las variables internas procíclicas, y los continuos intentos de ajuste a través de decrementos en los salarios reales y en las compras de bienes de capital, en el caso de las variables de política fiscal.

Otro punto interesante a notar es que hay mucha semejanza entre los impactos sobre el déficit público de cambios en las variables que corresponden, por un lado, al grupo de las paraestatales en vigencia, y, por el otro, al grupo de las empresas desincorporadas (esto es, las que han sido privatizadas o liquidadas hasta mediados de 1990). La diferencia mayor se puede encontrar en el caso del empleo, donde los cambios en el empleo de las paraestatales en vigencia impactaron generalmente más a los egresos que los cambios en el empleo del otro grupo.

Dado que algunas de las variables están presentes en, ambos, el Cuadro 8 y el Cuadro 9, notablemente el tipo de cambio real, antes de concluir esta sección es necesario consolidar los dos cuadros para una mejor apreciación del papel que juegan dichas variables. El Cuadro 10 presenta así los determinantes de la variación en el déficit del sector público no financiero. Para la construcción del cuadro simplemente se restaron de las entradas en el cuadro de

CUADRO 10
DETERMINANTES DE LA VARIACION EN EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Magnitudes como porcentaje del PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
(1) VARIABLES EXTERNAS	-0.11	0.31	0.02	0.30	-0.30	3.39	-1.60	1.85	-0.33
Precio Externo del Petróleo	-0.33	0.72	0.64	-0.16	0.49	4.34	-1.75	1.43	-0.86
Precio de Exportaciones de Otras Paraestatales	-0.02	-0.01	-0.01	-0.03	-0.02	-0.01	-0.04	-0.04	-0.03
Tasa de Interés Externa	0.19	-0.43	-0.62	0.48	-0.77	-0.93	0.17	0.44	0.53
Precio de Importaciones de Paraestatales	0.05	0.03	0.01	0.01	0.00	-0.01	0.02	0.02	0.03
(2) VARIABLES INTERNAS	-2.70	-2.96	-0.32	0.46	-1.13	0.82	-0.74	-0.39	-1.79
PIB Real	0.06	0.01	0.14	-0.02	-0.01	0.03	-0.13	-0.14	-0.15
Tipo de Cambio Real	0.83	-2.13	-2.44	1.58	-0.45	-1.05	0.19	0.67	0.13
Ingreso Nacional Real	-0.34	0.17	0.24	-0.11	-0.09	0.14	-0.08	-0.06	-0.09
Demanda Interna Real	-0.29	0.17	0.29	-0.29	-0.24	0.24	0.10	-0.22	-0.16
Percepción Media Real	-0.12	0.01	0.44	0.07	-0.05	-0.03	0.06	-0.09	0.16
Afiliados Seguridad Social	-0.25	0.01	-0.02	-0.17	-0.11	0.00	-0.18	-0.10	-0.09
Importaciones	-0.46	0.72	0.57	-0.30	-0.19	0.18	-0.12	-0.85	-0.33
Ventas Externas de PEMEX	-1.67	-1.91	-0.23	0.04	0.56	0.84	-0.22	0.16	0.08
Ventas Externas de Otras Paraestatales	-0.02	0.01	0.05	-0.04	-0.03	0.02	-0.04	-0.01	-0.03
Ventas Internas de PEMEX	-0.16	0.10	0.03	-0.20	-0.04	-0.24	-0.26	0.11	-0.24
Ventas Internas de Otras Paraestatales	-0.42	0.14	0.41	-0.28	-0.27	0.27	-0.23	-0.10	-0.32
Precio Real de Compras de Gobierno	0.00	0.05	0.22	0.02	-0.03	0.11	0.01	0.04	-0.10
Precio Real de Compras de Paraestatales	0.00	-0.06	0.12	0.09	-0.04	0.12	0.08	-0.05	-0.21
Precio Real de Bienes de Capital para Gobierno	0.05	-0.08	-0.05	0.02	-0.05	0.07	0.03	0.09	-0.13
Precio Real de Bienes de Cap. para Paraestatales	0.09	-0.17	-0.09	0.05	-0.09	0.12	0.05	0.16	-0.31
(3) VARIABLES DE POLÍTICA FISCAL	6.40	1.12	-5.72	-0.75	3.27	3.72	2.62	-8.73	-2.47
Tasa del ISR de Personas Físicas	0.00	-0.03	0.24	0.18	-0.08	-0.27	-0.15	0.46	-0.49
Tasa del ISR de Sociedades (Imputada)	0.10	0.75	0.01	-0.04	0.07	-0.20	0.25	-0.69	-0.23
Tasa General del IVA Interno	0.00	0.00	-0.84	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tasa General del IVA Externo	0.00	0.00	-0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tasa Arancelaria	0.00	0.00	0.72	-0.06	-0.59	0.02	0.95	-0.16	-0.74
Tasa sobre Producción y Serv. (Imputada)	0.06	-0.84	-0.65	0.20	0.13	-0.63	0.15	-0.16	0.19
Tasa de Otros Impuestos (Imputada)	0.09	0.08	0.01	0.01	0.07	-0.08	0.08	-0.10	-0.06
Tasa de Aporte a la Seguridad Social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tarifa Real de PEMEX	0.18	-0.39	-0.26	0.29	0.26	0.87	-0.64	1.01	-0.12
Tarifa Real de Vigentes	0.07	-0.26	-0.85	-0.30	0.11	-0.37	0.29	-0.18	0.31
Tarifa Real de Desincorporadas	0.05	-0.19	-0.49	-0.17	0.06	-0.30	0.23	-0.16	0.27
Deuda Interna Real	0.24	1.82	-0.95	0.09	0.50	2.11	-0.13	-2.00	1.91
Deuda Externa	0.83	0.14	0.48	0.00	0.01	0.38	0.01	0.19	-0.11
Tasa de Interés Interna	0.88	1.42	1.44	-1.27	2.24	3.11	1.99	-6.12	-3.66
Salario Real del Gobierno General	0.37	-0.30	-1.54	-0.04	-0.05	-0.44	-0.24	-0.20	-0.33
Salario Real de Paraestatales	0.11	-0.08	-0.54	-0.13	0.18	-0.16	0.12	0.03	-0.17
Empleo del Gobierno General	0.46	0.26	0.33	0.32	0.13	0.11	0.04	0.00	0.00
Empleo de Paraestatales	0.23	0.21	0.29	0.08	0.03	-0.06	0.00	-0.03	0.00
Tasa de Participación a Estados (Imputada)	0.23	-0.14	0.44	0.04	-0.08	0.05	0.07	0.00	0.18
Pensionados de la Seguridad Social	0.05	0.07	0.06	0.06	0.04	0.05	0.05	0.07	0.04
Pensión Promedio (Imputada)	0.02	-0.04	-0.17	-0.03	0.08	-0.02	-0.14	-0.07	0.17
Compras del Gobierno (Imputadas)	0.42	-0.08	-0.32	-0.06	0.10	0.02	-0.18	0.04	0.14
Compras de Paraestatales	0.25	-0.13	-0.22	0.25	0.18	-0.08	0.22	0.04	0.19
Compras de Bienes de Cap. por Gobierno (Imputadas)	0.52	-0.21	-1.14	0.13	0.04	-0.10	-0.11	-0.50	-0.02
Compras de Bienes de Cap. por Paraest. (Imputadas)	1.24	-0.94	-1.50	-0.30	-0.16	-0.29	-0.24	-0.20	0.06
VARIACION EXPLICADA: (1)+(2)+(3)	3.59	-1.53	-6.02	0.01	1.84	7.93	0.28	-7.27	-4.59
VARIACION REAL	6.46	2.54	-7.42	-0.99	0.89	6.45	-0.13	-5.17	-3.77

FUENTE: Estimaciones del autor usando cuadros 8 y 9.

*Cifras preliminares.

egresos las entradas en el cuadro de ingresos; nótese también que para ahorrar espacio algunas variables de naturaleza semejante fueron agregadas.

En el uso del Cuadro 10 es de interés en particular analizar el impacto sobre el déficit fiscal de las variaciones (temporales) en el tipo de cambio real debido a devaluaciones nominales. La naturaleza del impacto de una devaluación en las finanzas públicas ha causado siempre una gran controversia (véanse las referencias en la reseña de Lustig, 1989). Por ejemplo, varios autores han aseverado que fue un error craso el no haber devaluado la moneda en 1981, ya que: (1) estaba patentemente sobrevaluada, como puede apreciarse en las series del tipo de cambio nominal y real dadas en el Cuadro 6 (Capítulo 3); y (2) dicha devaluación hubiera ayudado a contener el crecimiento del déficit fiscal, pues el gobierno estaba recibiendo cantidades muy altas de divisas por la exportación petrolera y la devaluación hubiera cambiado (temporalmente) los términos de intercambio del gobierno con el resto de la economía.

Dado que en 1981 las autoridades gubernamentales hicieron, de hecho, lo contrario y permitieron una excesiva sobrevaluación del peso, es educativo notar que la evidencia del Cuadro 10 da, no obstante, la razón a dicha aseveración: los efectos directos de la sobrevaluación del peso durante 1981 ocasionaron que el déficit se incrementara en alrededor de un .83% del PIB.

V. LA RECIENTE POLITICA FISCAL EN MEXICO: UN ANALISIS DE CICLOS Y TENDENCIAS

En este capítulo se examinan empíricamente, y de una manera breve, las recientes políticas de estabilización de México a través del manejo del déficit público. El estudio hecho aquí se restringe a examinar, en particular, la perenne pregunta de si el déficit en México es usado como una herramienta contracíclica. Aun cuando el empleo del déficit bajo esa guisa ha sido consistentemente advocated en México,²⁶ parece ser que nadie antes había intentado verificar la validez de esta aseveración.

El primer apartado del capítulo consiste en una pequeña reseña de tres perspectivas diferentes acerca del papel que juega el déficit público, poniendo énfasis en la distinción entre déficits permanentes y cíclicos. Aun cuando sería de enorme interés el contrastar dichas teorías a la luz de la experiencia mexicana, la brevedad de este capítulo nos impide emprender aquí un estudio de tal envergadura.²⁷ La reseña, pues, no tiene más propósito que el de ser un recordatorio sobre la importancia de distinguir entre déficits seculares y transitorios.

Es por ello que en la segunda sección se describen técnicas que permiten descomponer series de tiempo en sus componentes permanentes y cíclica. Dichas técnicas se usan posteriormente para descomponer varias variables macroeconómicas para el caso de México. Finalmente, en el último apartado estas descomposiciones son empleadas para un análisis estadístico de las relaciones básicas, si es que las hay, entre los componentes permanentes y cíclicos del PIB y los ingresos y egresos del sector público no financiero.

1. TRES DIFERENTES PERSPECTIVAS DEL DEFICIT FISCAL

Este autor se atrevería a aseverar que existen, en términos generales, tres teorías predominantes acerca de los déficits fiscales: el paradigma neoclásico,

²⁶ Esto aún en el periodo del "desarrollo estabilizador" (véase Ortiz Mena, 1969), cuando las políticas macroeconómicas del gobierno tuvieron un sesgo comparativamente conservador.

²⁷ Para un estudio sobre el tema véase Urzúa (1990b).

el keynesiano y el ricardiano.²⁸ En los siguientes renglones se reseñan muy brevemente cada una de estas teorías.

La primera teoría a considerar es la neoclásica. Esta teoría parte de la creencia de que los individuos planean su consumo a lo largo de su propio ciclo vital, que son perfectamente racionales y que siempre tienen acceso a mercados de capital. Como los déficits aumentan el consumo al trasladar la carga impositiva a las generaciones futuras, este enfoque asegura que, en una situación de pleno empleo, al incrementarse el déficit se reduce el ahorro, las tasas de interés aumentan y se desplaza a la inversión privada.

La teoría keynesiana, por otro lado, se fundamenta en la creencia de que al menos una parte de la población enfrenta restricciones de liquidez y/o se comporta miopeamente. Como esta parte de la población presenta una propensión a consumir muy alta en relación con su ingreso disponible, un incremento del déficit debido a una reducción en los impuestos tiene por tanto el efecto de aumentar significativamente la demanda agregada. Si la situación original no es de pleno empleo, el ingreso nacional entonces aumenta debido al conocido efecto multiplicador. Más aún, como el déficit estimula el consumo y el ingreso, su efecto sobre el ahorro y la acumulación de capital puede no ser totalmente adverso.

La tercera teoría, popularizada en los setenta por Barro (1974), es la ricardiana. La creencia central es que cualquier cambio en el calendario de los impuestos no impactará la demanda de bienes por los individuos. Para justificar este argumento es necesario suponer racionalidad perfecta, mercados de capital perfectos, y que la demanda de bienes por los individuos dependa del valor presente de los impuestos (lo cual implícitamente requiere que los individuos tomen en cuenta el bienestar de todas las generaciones futuras). Dados todos estos supuestos formidables, el argumento para justificar la teoría es obvio: como una disminución en los impuestos conduciría a impuestos futuros más altos que tendrían el mismo valor presente que la reducción actual, el decremento en

²⁸ Hay por supuesto otras teorías. De particular importancia en el caso de México es la hipótesis, un tanto extravagante pero influyente durante la presidencia de López Portillo, que el consumo privado se comporta como una variable residual una vez que los requerimientos tanto de la inversión privada como del déficit fiscal son satisfechos. De acuerdo, pues, con esta escuela, uno de cuyos exponentes es Fitzgerald (1980), el déficit tiende a desplazar al consumo privado antes que a la inversión privada.

el ahorro del gobierno es compensado por un incremento en el ahorro privado y, en consecuencia, el ahorro nacional no se modifica. Más aún, como el ahorro nacional deseado es el mismo, las tasas de interés no varían y la inversión no se ve afectada.

Como en muchos otros países, la inexistencia en México de mercados de capital perfectos hace que la teoría ricardiana no pase de ser más que un ejercicio académico un tanto ingenioso. Es por ello que en la recapitulación que sigue nos ocupamos solamente de las posiciones keynesiana y neoclásica.

Para aclarar estas dos posturas es conveniente distinguir, como es ilustrado en Bernheim (1989) y Cuddington y Urzúa (1989a), entre los componentes permanentes y cíclicos del déficit. Una vez que se ha hecho esto, las principales implicaciones empíricas de las posturas neoclásica y keynesiana pueden establecerse: aun cuando un seguidor de una u otra teoría no tendría empacho en admitir que déficits permanentes deprimen la acumulación de capital, por otro lado el impacto esperado de un déficit temporal sobre variables económicas tales como el ingreso, el consumo, el ahorro y las tasas de interés diferiría de acuerdo con la teoría que se siguiera. Un neoclásico esperaría que dicho impacto fuera pequeño o perverso, mientras que un keynesiano esperaría, en una economía en desempleo, una estimulación positiva del ingreso junto con efectos poco adversos sobre las otras variables.

Como consecuencia de la discusión anterior, se sigue que las evaluaciones de los impactos de políticas fiscales tienen que ser antecedidas por descomposiciones de las variables macroeconómicas relevantes en sus componentes permanentes (seculares) y cíclicas (transitorias). Aun cuando este tópico constituye en sí un tema extenso y arduo, la siguiente sección presenta una introducción a las técnicas más comunes empleadas hoy en día para este fin.

2. COMPONENTES PERMANENTES Y CICLICOS DE SERIES DE TIEMPO

En esta sección se presenta un recuento de dos técnicas de descomposición de series de tiempo en sus componentes permanentes y cíclicos. Dado que, por necesidades de espacio, la discusión será breve, el lector interesado puede consultar Cuddington y Urzúa (1989b) y Urzúa (1990b), para discusiones análogas pero más detalladas, y Stock y Watson (1988) para una bella introducción al tema en general y un sinnúmero de referencias.

Tradicionalmente se ha empleado el análisis de regresión para descomponer

las variables en sus componentes permanente y cíclico estimando una línea de tendencia exponencial:

$$(5.1) \quad \ln y(t) = a + b \cdot t + e(t).$$

donde el coeficiente b indica la tasa de crecimiento serie en cuestión y $\ln y(t)$ denota el logaritmo natural de la variable a descomponer $y(t)$. La característica más sobresaliente del modelo anterior, llamado comúnmente el modelo de *tendencia estacionaria* (TE), es que la senda seguida en el largo plazo por $\ln y$ (ignorando las fluctuaciones inherentes al término $e(t)$) es completamente determinista. Como el término $e(t)$ es estacionario, todos los choques son necesariamente temporales (de naturaleza cíclica). Así, el componente cíclico es simplemente igual a las desviaciones del logaritmo de la variable en cuestión respecto de la línea de tendencia exponencial. Algunos autores, al utilizar un modelo de tendencia estacionaria, reconocen esta limitación y permiten cambios estructurales incorporando variables dicotómicas.

Un modelo alternativo donde el patrón de crecimiento no es determinista, sino estocástico, permitiendo que la tendencia se desplace por completo hacia abajo o hacia arriba a través del tiempo, es también frecuentemente utilizado. La formulación estadística de este modelo alternativo, llamado el *modelo de diferencia estacionaria* (DE), es la siguiente:

$$(5.2) \quad d \ln y(t) = b + e(t),$$

donde $d \ln y(t) = (1-L) \ln y(t)$, usando L como el operador de retraso; esto es, $d \ln y(t)$ es la tasa de crecimiento de $y(t)$. En teoría, la tasa de crecimiento promedio b es igual al coeficiente del tiempo t en (5.1). El error en (5.2), por otro lado, se supone que sigue una especificación general ARMA:

$$(5.3) \quad A(L) e(t) = B(L) u(t)$$

donde $u(t)$ es ruido blanco. Los choques englobados en el término $u(t)$ pueden causar que, temporalmente, la tasa de crecimiento exceda o caiga por debajo de la tasa promedio (la duración del período dependerá de la correlación serial de $e(t)$). El efecto del choque se extingue con el paso del tiempo y la tasa de

crecimiento vuelve a su nivel promedio. Sin embargo, el impacto de una tasa mayor (menor) de crecimiento durante un cierto período, es desplazar permanentemente hacia arriba (abajo) el nivel de $ly(t)$. El nivel de la serie cambia, aunque su pendiente es asintóticamente igual a la tendencia promedio. Los cambios en la tendencia representan efectos permanentes, en tanto que los cambios alrededor de ella representan efectos cíclicos.

La comparación intuitiva entre los modelos TE y DE puede hacerse más rigurosa al integrarlos en uno más general. Considérese el siguiente modelo:

$$(5.4) \quad ly(t) = a + b*t + e(t)$$

donde:

$$(5.5) \quad (1 - pL) A(L) e(t) = B(L) u(t).$$

El término $u(t)$ en (5.5) denota un ruido blanco y el componente autorregresivo del proceso de error ha sido factorizado para aislar el término $(1 - pL)$. Se supone que $A(L)$ es invertible y que $B(L)$ es estable. Cuando el proceso de error en (5.5) tiene una raíz p igual a la unidad, el modelo confluye en el modelo estacionario DS. Esto es, al tomar la primera diferencia de (5.4), cuando $p=1$ en (5.5), obtenemos precisamente al modelo DS en (5.2)-(5.3).

Sin embargo, cuando hay una raíz unitaria existen problemas para estimar el modelo (5.4) ya que las perturbaciones $e(t)$ no son estacionarias. En dicho caso, la distribución muestral de los coeficientes estimados por el método de mínimos cuadrados no se comporta bien, y además, en general, los estimadores no son consistentes.²⁹ En resumen, la decisión de si un modelo DE o uno TE es más apropiado depende de la presencia o ausencia de una raíz unitaria en el proceso de error.

En esta sección se implementará con ese objetivo la prueba desarrollada por Said y Dickey (1984), la cual puede ser usada para detectar raíces unitarias en cualquier modelo ARMA de orden desconocido mediante su aproximación por un modelo

²⁹ En el caso de regresiones simples, donde el tiempo es la única variable dependiente, los estimadores de mínimos cuadrados, aunque sesgados para muestras finitas, son consistentes.

AR de orden mayor (en teoría de orden infinito). La hipótesis nula de que existe una raíz unitaria es contrastada con la alternativa de que todas las raíces son significativamente diferentes de la unidad mediante la siguiente regresión:

$$(5.6) \quad dly(t) = \alpha + \beta ly(t-1) + B(L) dly(t) + u(t)$$

donde $B(L)$ es un polinomio de retraso de orden lo suficientemente alto para asegurar que los residuos de (5.6) se comporten como ruido blanco (aunque, por otro lado, demasiados rezagos pueden provocar una pérdida de poder de la prueba estadística). Bajo la hipótesis nula de una raíz unitaria se sigue que $\beta = 0$. Nótese que aun cuando el estadístico $\tau = b/\sigma$, donde σ es el error estándar del coeficiente de mínimos cuadrados b , no está distribuido de acuerdo con la distribución t , los percentiles de la distribución asintótica de τ son ya conocidos desde el trabajo de Fuller (1976).

La prueba de Saïd y Dickey fue empleada para las series trimestrales del PIB y del ingreso y gasto del sector público no financiero descritas en la tercera sección del Capítulo III (figuras 1 y 2).³⁰ Dado que cada una de estas series contiene 39 observaciones, se sigue de los resultados de Fuller (1976, p. 373) que el valor crítico para rechazar la hipótesis nula de la existencia de una raíz unitaria es, interpolando, aproximadamente -2.96 y -2.61 a un nivel de significancia de 5% y 10% respectivamente. En el caso del ingreso y del gasto la evidencia de la existencia de una raíz unitaria fue abrumadora, pues, para cada una de estas series, los valores de τ obtenidos empleando polinomios de retraso $B(L)$ con órdenes de 1 hasta 5 fueron siempre mayores que -2.61. Sin embargo, en el caso del PIB la decisión de no rechazar la hipótesis nula de la existencia de una raíz unitaria fue tomada, no sin rémigos, al usar un nivel de significancia del 5% pues los valores de τ obtenidos al variar el orden de $B(L)$ de 1 hasta 5 fueron, respectivamente, -2.99, -4.57, -2.77, -3.36 y -2.88.

Habiendo no rechazado la hipótesis de existencia de una raíz unitaria en cada una de las tres series, el siguiente paso consiste en descomponerlas en sus componentes permanentes y cíclicos. Esta tarea no es tan obvia, sin embargo. A pesar de que, como ya se notó al describir la ecuación (5.1), la respuesta a la

³⁰ Téngase también presente en lo que sigue el comentario hecho en el pie de página #15.

pregunta de como descomponer series con tendencia estacionaria es trivial (se toma la parte determinista como el componente permanente y los residuos como el cíclico), la respuesta a la pregunta equivalente en el caso de series con raíces unitarias, dada por primera vez por Beveridge y Nelson (1981), no es tan intuitiva.

Aun cuando una descripción de la técnica de descomposición de Beveridge y Nelson se apartaría demasiado del objetivo del presente trabajo, sí se pueden al menos ilustrar los resultados de su aplicación en el caso del PIB y los ingresos y egresos del sector público no financiero.³¹ Esto es hecho en las figuras 3, 4 y 5.

Como se muestra en las gráficas, las descomposiciones varían en su forma. Por un lado, el componente permanente de los ingresos (Fig. 4) es relativamente estable (adjudicando, por tanto, la enorme variación de los ingresos al componente cíclico); mientras que, en el otro extremo, la componente permanente de los egresos (Fig. 5) sigue muy cercanamente al gasto total.

Entre varias posibles explicaciones de la diferencia en estas dos descomposiciones, una podría ser que las autoridades fiscales emplean políticas de ingreso, antes que de gasto, para efectuar políticas contracíclicas de estabilización. Esta y otras preguntas se examinarán ahora.

3. LAS POLITICAS FISCALES DE ESTABILIZACION DEL SECTOR PUBLICO

La primera pregunta a examinar en esta sección es la dependencia del ingreso gubernamental (ING) respecto al producto interno bruto. Aun cuando es claro que, por ejemplo, el monto de las recaudaciones tributarias aumenta al aumentar el PIB (pues también lo hace la base tributaria), no es tan claro que las variaciones en las tasas impositivas por las autoridades fiscales en México tengan el propósito explícito de estabilizar contracíclicamente la economía (aumentando la gravación en bonanzas y disminuyéndola en recesiones).

Siguiendo la metodología empleada por Cuddington y Urzúa (1989a) en otro contexto, se examinó esta última pregunta haciendo una regresión entre el ingreso (ING) y los componentes permanente (PIBP) y cíclico del (PIBC) del producto

³¹ Para los lectores interesados en replicar los resultados de las descomposiciones a continuación se indican los modelos utilizados: para la primera diferencia del logaritmo del PIB un ARMA(1,1), para la del ingreso un MA(1) y para la del gasto un AR(1).

FIG. 3: DESCOMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Cifras trimestrales anualizadas, miles de millones de 1980 pesos)

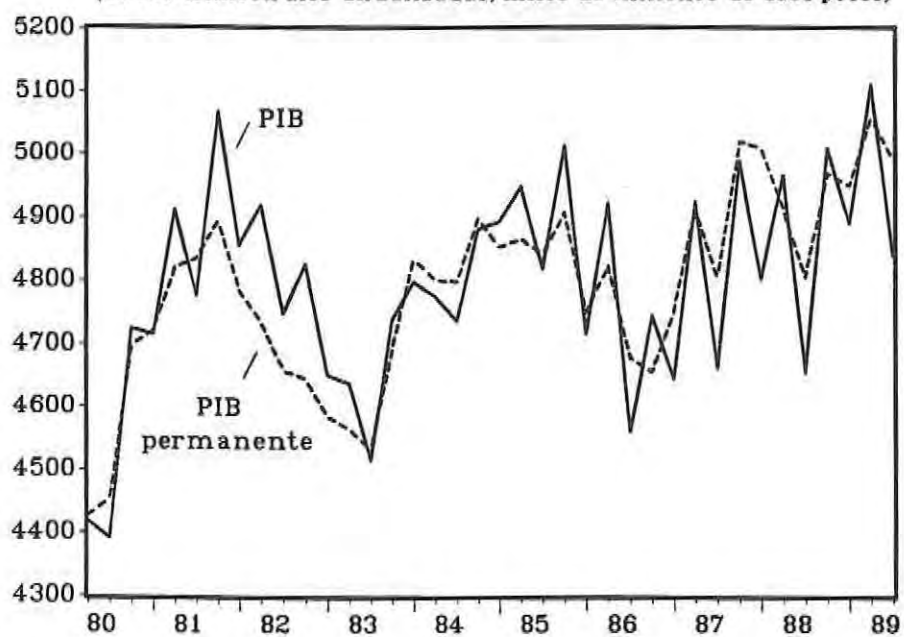


FIG. 4: DESCOMPOSICION DEL INGRESO DEL SECTOR PUBLICO
(Cifras trimestrales anualizadas, miles de millones de 1980 pesos)

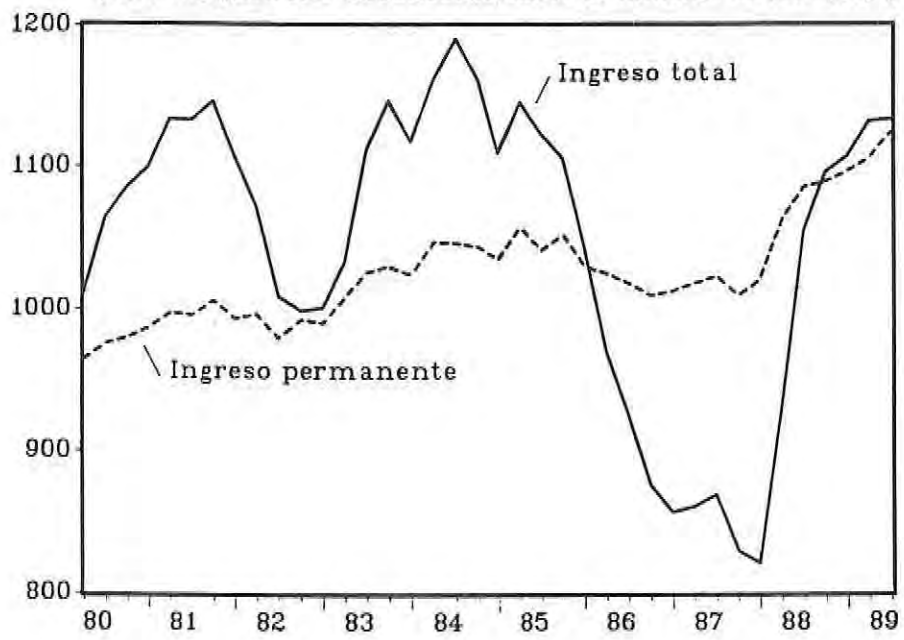
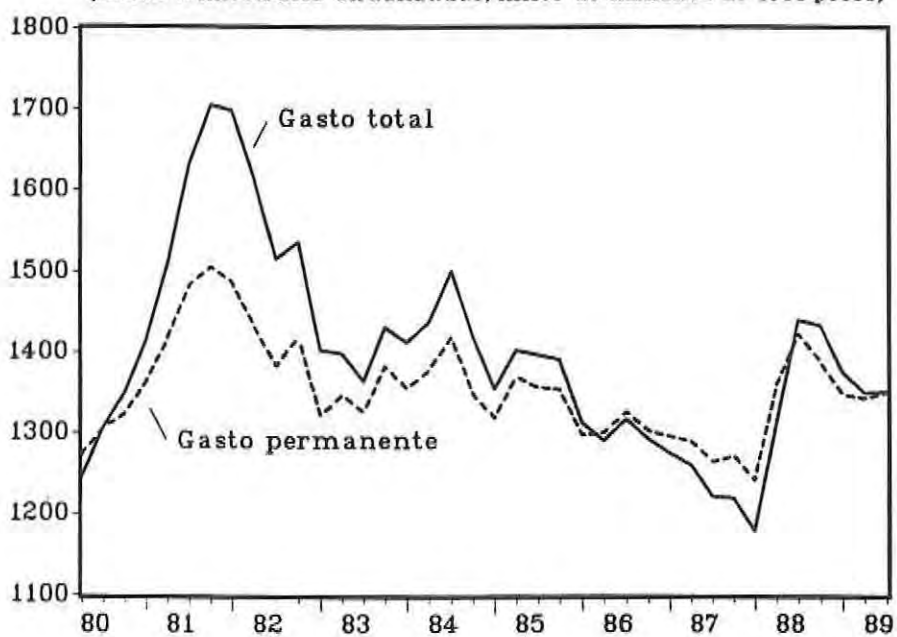


FIG. 5: DESCOMPOSICION DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO
(Cifras trimestrales anualizadas, miles de millones de 1980 pesos)



interno bruto. Después de corregir por autocorrelación de primer orden, el resultado obtenido fue el siguiente (las cifras en paréntesis denotan los valores de los estadísticos t):

$$(5.7) \quad \text{ING}(t) = 1116.74 - .01 \text{ PIBP}(t) + .02 \text{ PIBC}(t) + e(t), R^2 = .83.$$

(2.41) (-.07) (.35)

Así pues, se tiene que concluir que ni el componente permanente del PIB ni el cíclico explican significativamente el ingreso del sector público.

El resultado en (5.7) de que PIBP no ayuda a explicar las variaciones en el ingreso es un tanto sorprendente, dado que la base tributaria debe de crecer con el PIB cuando éste lo hace de manera permanente. En efecto, esto último es verificado en la siguiente regresión donde la variable dependiente es sólo el componente permanente del ingreso (*INGP*):

$$(5.8) \quad \text{INGP}(t) = 275.71 + .16 \text{ PIBP}(t) - .05 \text{ PIBC} + e(t), R^2 = .73,$$

(2.48) (2.77) (-1.30)

y donde los residuos fueron corregidos con un proceso MA de segundo orden. Nótese de paso que: (1) la regresión implica que un incremento de 100 pesos (de 1980) en el PIB permanente conlleva un incremento de aproximadamente 16 pesos en el ingreso permanente del sector público, y (2) PIBC no es significativo, como era de esperarse.

Volviendo a (5.7), el segundo resultado de que el componente cíclico tampoco ayuda a explicar las variaciones en el ingreso da pie a pensar que las autoridades fiscales no usaron el nivel de tributación como herramienta contracíclica en los ochenta. Esto, que no debe sorprender a los lectores familiarizados con la economía mexicana, vuelve a ser verificado con la siguiente regresión en la que el componente cíclico (*INGC*) sustituye al ingreso mismo:

$$(5.9) \quad \text{INGC}(t) = -53.86 + .01 \text{ PIBP}(t) - .00 \text{ PIBC} + e(t), R^2 = .89,$$

(-.14) (.16) (-.00)

donde los errores fueron corregidos por autocorrelación.

La segunda pregunta a examinar es similar a la anterior, pero ahora con la mirada en el gasto público antes que el ingreso: durante la década de los

ochenta, ¿se puede afirmar que las autoridades mexicanas siguieron una política efectiva de variaciones en el gasto público con propósitos de estabilización? La respuesta, como se probará, es *negativa*. Esto no es sorprendente una vez que se recuerdan los comentarios hechos en la última sección del Capítulo III sobre las políticas de gasto seguidas por el gobierno antes y después de la crisis. Por un lado, antes de agosto de 1982 se siguió una política de gasto público a todas luces errónea (una política procíclica cuando la economía estaba obviamente sobrecalentada), y, por el otro, las políticas fiscales después de la crisis no parecen haber sido ni consistentes ni sólo motivadas por razones económicas.

Los argumentos anteriores encuentran eco en la siguiente regresión del gasto público (*GTO*) y los componentes permanentes y cíclicos del PIB:

$$(5.10) \quad GTO(t) = 1814.91 - .09 PIBP(t) + .09 PIBC + e(t), \quad R^2 = .81, \\ (3.05) \quad (-.69) \quad (1.36)$$

donde los residuos fueron corregidos por autocorrelación de primer y segundo órdenes. Como puede verse, ni el componente permanente del PIB ni el cíclico determinan significativamente el gasto. La robustez de este resultado es verificado con las siguientes dos regresiones, paralelas a las dadas en (5.8) y (5.9), usando los componentes permanentes y cíclicos (*GTOP* y *GTOC*) del gasto público:

$$(5.11) \quad GTOP(t) = 1544.84 - .04 PIBP(t) + .09 PIBC + e(t), \quad R^2 = .58, \\ (3.88) \quad (-.46) \quad (1.30)$$

$$(5.12) \quad GTOC(t) = 4.52 + .01 PIBP(t) - .01 PIBC + e(t), \quad R^2 = .93, \\ (0.03) \quad (.21) \quad (-.30)$$

donde los residuos de (5.11) se corrigieron por autocorrelación de primer orden y los de (5.12) por autocorrelación de primer y segundo órdenes. La evidencia de que hubo una política fiscal incongruente a lo largo de la década de los ochenta es, pues, abrumadora.

Dada la preocupante caída en la inversión pública en los últimos años, ya mencionada en el Capítulo III, no se puede concluir esta discusión sin examinar los determinantes del gasto de capital del sector público (dado en la Fig. 2 del mismo capítulo). Como lo muestran los siguientes resultados, la respuesta es

igualmente preocupante. Por un lado, el gasto de capital (*GTODECAP*) no parece estar determinado por los componentes del PIB; esto se evidencia al correr la siguiente regresión:

$$(5.13) \quad GTODECAP(t) = 240.19 - .00 PIBP(t) + .02 PIBC + e(t), R^2 = .98, \\ (1.59) \quad (-.08) \quad (1.21)$$

donde los residuos fueron corregidos por autocorrelación de primer orden.

Por otro lado, la magnitud del ingreso cíclico del sector público sí parece jugar un papel preponderante en las variaciones del gasto de capital por el sector público:

$$(5.14) \quad GTODECAP(t) = 110.82 + .12 INGP(t) + .27 INGC + e(t), R^2 = .99, \\ (.61) \quad (.75) \quad (2.76)$$

donde los residuos se corrigieron por autocorrelación de primer y segundo órdenes. Esto no debe sorprender a los lectores familiarizados con las variaciones registradas entre el presupuesto original del sector público mexicano, dado a conocer al principio de cada año fiscal, y el que acaba por ser ejercido: el rubro que típicamente termina siendo menor que el previsto es el de la inversión pública.

VI. CONCLUSION

Este trabajo ha ofrecido un estudio de la política fiscal de México en la década de los ochenta. Los primeros capítulos del trabajo describieron en detalle: (1) los componentes del sector público mexicano; (2) las diferentes maneras en que el déficit fiscal es contabilizado en México; (3) la contribución al déficit hecha por el banco central (el déficit cuasifiscal); (4) los diferentes procedimientos usados para corregir los efectos inflacionarios sobre el déficit; y (5) los cambios más importantes en el sistema fiscal de México en los ochenta.

Los últimos dos capítulos, por otro lado, examinaron mediante dos diferentes enfoques la reciente política fiscal de México. Aun cuando las conclusiones obtenidas en estos dos estudios ya han sido señaladas en los respectivos capítulos, vale la pena recalcar que si hay un resultado común a ambos es la abrumadora evidencia de la falta de consistencia, y algunas veces de crasos errores, en la política discrecional de las autoridades fiscales de México durante casi toda la década de los ochenta. No es hasta fines de ella que se han adoptado políticas congruentes y consistentes, los frutos de las cuales ya comienzan a cosecharse.

BIBLIOGRAFIA

- Baillet, Alvaro (1988), "La Evolución de los Ingresos del Sector Público: 1983-1988", Documento de Trabajo No. X-1988, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Banco de México, *Indicadores Económicos*, varias entregas, México: Banco de México.
- Banco de México, *Informe Anual*, varios años, México: Banco de México.
- Banco de México (1987), "Consolidación de las Cuentas del Gobierno Federal y Banco de México", manuscrito, Banco de México, México.
- Barro, Robert J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 82, pp. 1095-1117.
- Bernheim, B. Douglas (1989), "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, pp. 55-72.
- Beveridge, Stephen y Charles R. Nelson (1981), "A New Approach to Decomposition of Economic Time Series into Permanent and Transitory Components with Particular Attention to Measurement of the 'Business Cycle'", *Journal of Monetary Economics*, vol. 7, pp. 151-174.
- Cuddington, John T. y Carlos M. Urzúa (1989a), "Trends and Cycles in Colombia's Real GDP and Fiscal Deficit", *Journal of Development Economics*, vol. 30, pp. 325-343.
- _____ y _____ (1989b), "Trends and Cycles in the Net Barter Terms of Trade: A New Approach", *Economic Journal*, vol. 99, pp. 426-442.
- Eisner, Robert y Paul J. Pieper (1984), "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits", *American Economic Review*, vol. 74, pp. 11-29.
- Fitzgerald, E. V. K. (1980), "A Note on Capital Accumulation in Mexico: The Budget Deficit and Investment Finance", *Development and Change*, vol. 11, pp. 391-417. Traducción al español en R. Cordera, ed., *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Fuller, Wayne A. (1976), *Introduction to Statistical Time Series*, New York: Wiley.
- García Alba, Pascual (1985), "Déficit Financiero del Sector Público y Negociación de la Deuda Externa de México", en Edgar Reveiz, ed., *Deuda Externa Latinoamericana y Proceso de Ajuste*, Bogotá: CEDE.
- Gil Díaz, Francisco (1986), "Government Budget Measurement under Inflation in LDCs", en Bernard P. Herber, ed., *Public Finance and Public Debt*, Detroit: Wayne State University Press.

- Gil Díaz, Francisco y Raúl Ramos Tercero (1988), "Lessons from México", en M. Bruno et al., *Inflation Stabilization*, Cambridge: MIT Press.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Memoria Estadística*, varios años, México: IMSS.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Anuario Estadístico*, varios años, México: ISSSTE.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales*, varios años, Aguascalientes, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Cuaderno de Información Oportuna*, varias entregas, Aguascalientes, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1986), *Matriz Insumo-Producto: Año 1980*, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1987), *El Ingreso y el Gasto Público en México, 1986*, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1990a), *Sistema de Cuentas Nacionales: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988*, Aguascalientes, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1990b), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1976-1986*, Aguascalientes, México: INEGI.
- Ize, Alain y Guillermo Ortiz (1984), "Political Risk, Asset Substitution and Exchange Rate Dynamics: The Mexican Financial Crisis of 1982", Documento de Trabajo No. V, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Ize, Alain y Guillermo Ortiz (1987), "Fiscal Rigidities, Public Debt, and Capital Flight", *IMF Staff Papers*, Vol. 34, pp. 311-332.
- Larrañaga, Osvaldo (1989), "El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Chile, 1978-1987", manuscrito, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lerda, Juan Carlos (1989a), "El Efecto Olivera-Tanzi Revisitado," manuscrito, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lerda, Juan Carlos (1989b), "Limitaciones de la Razón NFSP/PIB como Indicador de Política Fiscal Expansionaria en Ambientes Inflacionarios," manuscrito, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lustig, Nora (1989), "Seis Versiones sobre las Causas de la Crisis Mexicana de 1982", *Trimestre Económico*, vol. 56, pp. 941-959. (Con discusión.)
- Marshall, Jorge R. y Klauss Schmidt-Hebbel (1989), "Un Marco Analítico-Contable para la Evaluación de la Política Fiscal en América Latina", Serie Política Fiscal 1, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Martínez Almazán, Raúl (1988), *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, México: INAP.
- Ortiz Mena, Antonio (1969), "El Desarrollo Estabilizador: Una Década de Estrategia Económica en México", *El Mercado de Valores*, No. 44, pp. 721-733.
- Reyes Heróles, Jesús (1988), "Operaciones Cuasifiscales en un Contexto de Estabilización: Un Apunte sobre la Experiencia de México en 1986-1987", *Monetaria*, vol. 11, pp. 191-221.
- Said, S. E. y D. A. Dickey (1984), "Testing for Unit Roots in Autoregressive Moving-Average Models with Unknown Order," *Biometrika*, vol. 71, pp. 599-607.
- Secretaría de la Contraloría General de la Nación (1988), *Reestructuración del Sector Paraestatal*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estadísticas de Finanzas Públicas", varias entregas, Dirección General de Planeación Hacendaria, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley del Impuesto sobre la Renta*, varios años, México: SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1987), "Diez Preguntas Sobre el Sistema de Información Hacendaria", documento de la Dirección General de Planeación Hacendaria, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1988), "Déficit Público: Estimación por Ingreso-Gasto y por Fuentes de Financiamiento", documento de la Dirección General de Planeación Hacendaria, México.
- Stock, J. H. y M. W. Watson (1988), "Variable Trends in Economic Time Series", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, pp. 147-174.
- Tanzi, Vito, Mario I. Blejer y Mario O. Teijeiro (1987), "Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits," *IMF Staff Papers*, vol. 34, pp. 711-738.
- UDAPE (1989), "Determinantes del Déficit del Sector Público en Bolivia, 1980-1987," manuscrito, CEPAL, Chile.
- Urzúa, Carlos M. (1990a), "Lending to Sovereign Borrowers: Snapshots of the Eurocurrency Market Using a Thomian Camera", *International Economic Review*, vol. 31, pp. 469-490.
- Urzúa, Carlos M. (1990b), "La Política Fiscal de México: Un Análisis de Ciclos y Tendencias", manuscrito, El Colegio de México, México.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Los siguientes documentos de trabajo de publicación reciente pueden ser solicitados a:

Rocío Contreras,
Centro de Documentación, Centro de Estudios Económicos, El
Colegio de México A.C., Camino al Ajusco # 20 C.P. 01000
México, D.F.

- 85/I Bhaduri, Amit. "The race in arms: its mathematical commonsense".
- 85/II Garber, Peter M. and Vittorio U. Grilli. "The belmont Morgan syndicate as an optimal investment banking contract".
- 85/III Ros, Jaime. "Trade, growth and the pattern of specialization".
- 85/IV Nadal, Alejandro. "El sistema de precios de producción y la teoría clásica del mercado".
- 85/V Alberro, José Luis. "Values and prices in joint production: discovering inner-productivities".
- 85/VI Urquijo Hernández, Luis Alfredo de. "Las pláticas de ajuste en el sector externo: análisis de un modelo computable de equilibrio general para la economía mexicana".
- 85/VII Castañeda Sabido, Alejandro I. "La proposición de ineffectividad de la nueva macroeconomía clásica un estudio crítico".
- 85/VIII Alba, Enrique de y Ricardo Samaniego, "Estimación de la demanda de gasolinas y diesel y el impacto de sus precios sobre los ingresos del sector público".
- 85/IX Alba, Enrique de y Yolanda Mendoza "Disaggregation and forecasting: A bayesian analysis"

- 86/I Blanco, Herminio. "The term structure of the futures exchange rates for a fixed exchange rate system: the mexican case".
- 86/II Ize, Alain and G. Ortíz. "Fiscal rigidities, public debt and capital flight".
- 86/III Alberro, José. "La dinámica de los precios relativos en un ambiente inflacionario".
- 86/IV Bucay, Nisso. "Wage rigidity and the firm alternative approaches".
- 86/V Alberro, José y Jorge Cambiaso. "Características del ajuste de la economía mexicana".
- 87/I Alberro, José, José Córdoba and Eytan Sheshinsky "On measures of dispersion of relative prices under inflation".
- 87/II Alberro, José, Herminio Blanco and Peter Garber "The effects of terminating the mexican two-tiered exchange rate system".
- 87/III Fernández, Oscar y Nora Lustig. "Estrategias de crecimiento, sustitución de importaciones y balanza de pagos en un modelo de crecimiento multisectorial".
- 87/IV Tornell, Aaron. "Insulating properties of dual exchange rates: a new-classical model".
- 87/V Villarreal, Roberto. "El manejo de la deuda externa de México en la década 1978-1987"
- 87/VI Mercado, Alfonso. "Automatización asistida por computadora y desarrollo industrial en México. El uso de las máquinas-herramienta de control numérico computarizado".
- 87/VII García Alba, Pascual. "Un enfoque para medir la concentración industrial y su aplicación al caso de México".
- 87/VIII Villarreal, Robert I. "Investment and financing interactions at the firm's level: an econometric simultaneous equation approach".
- 87/IX Lustig, Nora. "México: size and impact of non transfer expenditures: 1920-1985".

- 87/X Lustig, Nora. "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo"
- 88/I Guerrero, Víctor M. "Obtención de pronósticos óptimos, sujetos a restricciones, con modelos arima".
- 88/II Lustig, Nora. "Stabilization and adjustment in post 1982, Mexico: are there signs of export-led growth?"
- 88/III Yúnez, Antonio. "Theories of the exploited peasantry; a critical review".
- 88/IV Unger, Kurt y Luz C. Saldña, "Las economías de escala y de alcance en las exportaciones mexicanas más dinámicas".
- 88/V García Rocha, Adalberto, Aurora Gómez y Miguel Szequely. "Estructura de la desigualdad en México".
- 88/VI Hart, Michael. "Dispute settlement and the Canada- United States free trade agreement".
- 88/VII Pérez Motta, Eduardo, Evelyn Greenwell y Gabriela Quezada. "Participación de la mujer casada en el mercado laboral del área urbana en México: un análisis económico de su relación con la división sexual del trabajo dentro de la estructura familiar".
- 88/VIII Baillet, Alvaro. "An analysis of direct taxation on mexican taxpayers: a microsimulations approach"
- 88/IX Baillet, Alvaro y Arlette Cisneros. "La inversión extranjera directa en el sector de servicios en México".
- 88/X Baillet, Alvaro. "La evolución de los ingresos del sector público".
- 88/XI Kehoe, Timothy. "A general equilibrium analysis of the indirect tax reform in Spain".
- 88/XII Fernández, Oscar and Nora Lustig. "Optimal allocation of investment and the role of import substitution".

- 88/XIII Fernández, Oscar. "Valores y precios en producción análisis de comportamientos destructivos ocultos".
- 89/I Unger, Kurt and Luz Saldaña. "MNC, global strategies and technical change: implications for industrializing countries"
- 89/II Cuddington, John and Carlos Urzúa. "Primary commodity prices: a time-series analysis of trends and cycles".
- 89/III Urzúa, Carlos M. "Tests for multivariate normality of observations and residuals".
- 89/IV Crane, Randall. "Tax-price specification and the demand for local public goods".
- 89/V Crane, Randall. "A note on hedonic prices in cost/ benefit analysis".
- 90/I Ize, Alain. "Trade liberalization, stabilization, and growth: some notes on the mexican experience".
- 90/II Sandoval Musi, Alfredo "Construction of new monetary aggregates: the case of Mexico".
- 90/III Fernández, Oscar. " Algunas notas sobre los modelos de Kalecki del ciclo económico".
- 90/IV Sobarzo, Horacio E. "A consolidated social accounting matrix for input-output analysis".
- 90/V Urzúa, Carlos M. "El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980 - 1989.