

La deuda pública en el presupuesto para 1986

Constantino Pérez Morales*

EL PRESENTE TRABAJO PRE-tende reflexionar sobre la política de endeudamiento que se plantea seguir en 1986 y las implicaciones de la misma en la actividad económica del país.

Elementos Generales

Cuando se enfoca la política de finanzas públicas para 1986, sobresale el peso de la deuda, pues dentro de los ingresos totales del sector público controlado presupuestalmente, la colocación de deuda constituye el 26% y en el gasto bruto presupuestal, el servicio de la deuda abarca el 45.9%

Dentro de este contexto destaca en primer lugar, de acuerdo con el cuadro 1, que la colocación de deuda se reza-ga por completo de los montos del servicio, debiéndose compensar esto con recursos provenientes de fuentes ordi-

* Investigador Asociado del Área de Finanzas Públicas del IIEc

CUADRO 1

RECURSOS DISPONIBLES DE LOS FINANCIAMIENTOS UNA VEZ DESCONTADO EL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 1986 (Millones de Pesos)

COLOCACION DE DEUDA	8,388.500	8,388.500
(menos) Amortización	5,409.929	
Endeudamiento neto	2,978.571	
(menos) intereses, gastos y comisiones de la deuda	9,381.897	
SERVICIO DE LA DEUDA		-14,791.826
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	-6,403.399	-6,403.399

Fuente: Elaborado con datos de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación para 1986.

narias.¹ Y, en segundo lugar, que la participación del servicio de la deuda dentro del gasto bruto presupuestal re-

¹ Teniendo en cuenta que los ingresos federales ordinarios ascienden a 23.8 billones de pesos se puede deducir, de acuerdo con el cuadro 1, que el servicio de la deuda no sólo absorbe los financiamientos totales, sino además un 26.9% (6.4 billones de pesos) de los ingresos ordinarios.

sulta aún más relevante por dos razones, una porque es la primera vez que llegamos a proporciones tan elevadas, incluso mayores a las registradas en el año de 1982 (cuando dentro de un contexto de crisis de deuda, el servicio llegó a ocupar el 45.5% del presupuesto ejercido), y otra debido a que las amortizaciones se hallan muy por debajo de

CUADRO 2
EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1986
(Billones de pesos)¹

	TOTAL		GOBIERNO FEDERAL		ORGANISMOS Y EMPRESAS	
	1 = 2+3	1/GBP %	2	2/GBP %	3	3/GBP %
Servicio Total	14.8	45.9	11.0	34.2	3.8	11.8
Interno	10.6	32.9	9.2	28.6	1.4	4.3
Externo	4.2	13.0	1.8	5.6	2.4	7.5
Amortizaciones	4.7	14.6	3.1	9.6	1.6	5.0
Internas	3.4	10.6	2.8	8.7	0.6	1.9
Externas	1.3	4.0	0.3	0.9	1.0	3.1
Adefas	0.7	2.2	0.7	2.2	—	—
Internas	0.7	2.2	0.7	2.2	—	—
Intereses	9.4	29.2	7.2	22.4	2.2	6.8
Internos	6.5	20.2	5.7	17.7	0.8	2.5
Externos	2.8	8.7	1.5	4.7	1.3	4.0

GBP: Gasto Bruto Presupuestal.

¹ Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

NOTA: Los Porcentajes se calcularon sobre la base de 32.2 billones de Gasto Bruto Presupuestal.

FUENTE: Elaborado con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986.

lo que se pagará por concepto de intereses (véanse cuadros 1 y 2).

Si bien el hecho de que las amortizaciones sean menores que los intereses, se constituye principalmente en la manifestación de las renegociaciones de la deuda externa y, por lo tanto, en una forma de ganar tiempo para pagar, lo que requiere ser destacado es que en lo referente a los intereses la situación no ha variado, sobre todo si tenemos en cuenta que gran parte de la deuda contempla tasas variables de interés que dependen de la situación de los mercados financieros. Además, algo que tampoco puede ser dejado de lado, dada su relevancia para la economía, es que los gastos canalizados a pago de intereses a la vez que no disminuyen los montos acumulados de la deuda, los mismos se constituyen sólo en gastos financieros, es decir, se presentan como un tipo de gastos que no genera una demanda directa del Estado por bienes y servicios, ni por ende una canalización selectiva de recursos para impulsar a determinados sectores

productivos de la economía; sino que más bien se constituye en un traslado de demanda (poder de compra) hacia los acreedores (nacionales y extranjeros), los cuales están en capacidad de aprovechar los recursos así obtenidos como mejor les convenga.

Lo anterior resulta importante porque a nivel interno el enfoque que toma a la inflación como una resultante del gasto del Estado, generalmente al dejar de lado este problema del servicio de la deuda, no contempla que dicho efecto inflacionario provendría, en todo caso, de la manera en que los acreedores utilizan sus recursos.

Recientemente se han mencionado dos formas de utilización de dichos recursos, una sería para la especulación y fuga de capitales, obviamente sin canalizarlo al consumo o a la inversión interna, afectando con ello la actividad económica en general y presionando al tipo de cambio en particular; otra sería la de manejar los recursos como una forma de financiamiento, lo cual reviste gran importancia para las empresas

con problemas de liquidez,² quienes enfrentan en lo financiero no sólo condiciones y costos del crédito difíciles (plazos de amortización más cortos y cobro de intereses por adelantado),³ sino también las variaciones del tipo de cambio.⁴

La implicación de esto último radica en que al resultar a las empresas más rentable la inversión financiera, por generarles altos ingresos en el corto plazo, puede verse afectada la inversión productiva, cuya recuperación está da-

² Véase *El Financiero*, 2 de diciembre de 1985, pp. 1, 12 y 13. Aquí también se añade que "... en el caso de empresas pequeñas y medianas, cuya capacidad para realizar inversiones financieras es más limitada, puede anticiparse que se harán más agudos sus problemas financieros, sobre todo si continúa durante 1986 la política restrictiva de los créditos del sistema bancario".

³ En la actualidad según la Canacinfra la banca descuenta entre 79 y 85 por ciento del préstamo solicitado, lo cual lleva el costo del dinero hasta el 150%. Véase *La Jornada*, 20 de Diciembre de 1985, pp. 1 y 12.

⁴ Con respecto a la forma en que afecta el tipo de cambio a las empresas, véase *El Financiero*, 17 de Diciembre de 1985, pp. 1, 22 y 23.

CUADRO 3

GASTO PRESUPUESTAL EN 1985.
 (Miles de Millones de pesos)

	Presupuesto Original	Reducción Bruta	Ampliación Bruta	Ampliación Neta	Cierre Estimulo	Variación Cierre/Orig.
GASTO PRESUPUESTAL	18,390.0	807.6¹	3,011.2	2,203.6	20,593.6	12.0
Menos:	3,220.5	—	—239.4	—239.4	2,981.1	—7.4
Adefas y Economías	1,150.0	—	—515.0	—515.0	635.0	—44.8
Amortización	2,070.5		275.6	275.6	2,346.1	13.3
GASTO NETO PRESUPUESTAL						
PAGADO	15,169.5	807.6	3,250.6	2,443.0	17,612.5	16.1
Menos:	6,081.2	100.0	1,513.3	1,413.3	7,494.5	23.2
Intereses Pagados	4,241.2	—	1,465.9	1,465.9	5,707.1	34.6
Participaciones y Estímulos	1,290.0	100.0	17.4	—82.6	1,207.4	—6.4
Adefas Pagadas	550.0	—	30.0	30.0	580.0	5.5
GASTO PROGRAMABLE						
PAGADO	9,088.3	707.6	1,737.3	1,029.7	10,118.0	11.5

¹ Hay que añadir a este monto la cantidad de 42.4 mil millones de pesos de reducción al gasto de entidades fuera de presupuesto contra recursos propios, para llegar a la reducción total de 850 mil millones de pesos.

Debe señalarse además, que la cantidad de 807.6 mil millones de pesos se constituyó por 253.9 mil millones en Febrero; 403.7 mil millones en Mayo-Junio y 150 mil millones en Julio.

FUENTE: Elaborado con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1986. Tomo I, p. 22.

da generalmente a mediano y largo plazo.

Otra cosa ocurre cuando hablamos del servicio de la deuda externa, donde los flujos de recursos al canalizarse al exterior, significan una demanda trasladada a los acreedores internacionales⁵ es decir, no se transforman en un incremento de la demanda interna por lo cual sus posibles efectos inflacionarios estarían dados por la disminución de disponibilidades de divisas para las importaciones que, al constituirse principalmente en bienes de producción e intermedios, afectan los niveles de inversión y de producción en general (a

través de costos de producción mayores). En este sentido el servicio de la deuda externa torna más rígido e inflexible el aparato productivo, el cual debido a las políticas económicas actuales, para enfrentar la liberalización de la economía en su sector externo, lo hará en términos de desventaja, al no contar con disponibilidad de divisas necesarias para satisfacer sus coeficientes de importación.

¿Qué hay detrás del pago de Intereses?

Un hecho que resulta importante destacar es el que se desprende del cuadro 3, donde los gastos presupuestales de 1985 se ven desviados del presupuesto original de un lado, en forma sustancial, por el servicio de la deuda (66.5% de tal desviación toca a los intereses y el 12.5% a las amortizaciones) y de otro por el gasto programado pagado (46.7%).

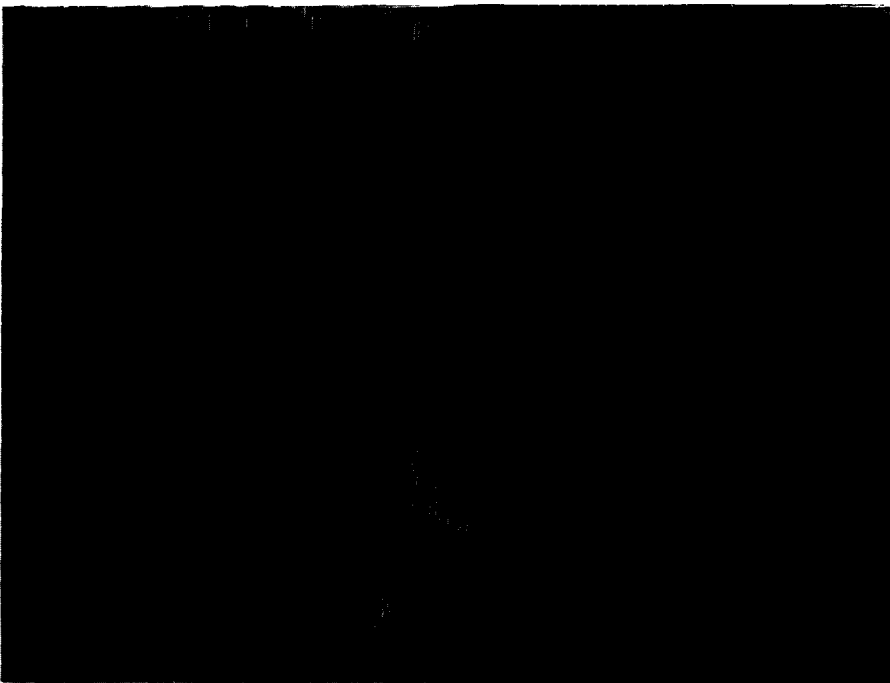
La diferencia entre estos dos tipos de desviación radica en que en tanto las últimas se han visto "atenuadas" por fuertes reducciones, el servicio de

la deuda no disminuye, en primer lugar porque para este rubro no se dan ajustes presupuestales y en segundo, porque aunque las amortizaciones se puedan reducir a través de reconversiones o renegociaciones, lo cual permite solamente diferir su pago en el mediano y largo plazo, los pagos por intereses tendieron a aumentar debido principalmente, en cuanto a deuda interna, a los movimientos ascendentes de las tasas de interés nacionales (que, contradictoriamente han buscado aumentar el ahorro y la intermediación financiera interna), y en lo referente a la deuda externa, en términos de pesos, a las devaluaciones de nuestra moneda, aún cuando las tasas de interés a nivel internacional hayan, en cierta forma, disminuido durante 1985.

La contrapartida de esta situación, la podemos ubicar cuando se destaca que dentro de las reducciones efectuadas al sector público controlado presupuestalmente por 807.6 mil millones de pesos, durante 1985,⁶ le correspondie-

⁵ En un nivel más global de acuerdo con información disponible de la Secretaría de Hacienda, para 1986 tendremos un flujo negativo de recursos por concepto de deuda externa en alrededor de 5,180 millones de dólares. Este cálculo se basa en el hecho de que al endeudamiento bruto de 7,150 millones de dólares deben restársele 12,240 millones de dólares (2,340 millones de amortizaciones y 10,000 millones de intereses). Tal situación se refleja, de esta manera, en un incremento de la deuda acumulada por 4,820 millones y en que los 5,180 millones de flujo negativo deberán ser saldados con exportaciones de bienes y servicios.

⁶ Véase nota 1 del cuadro 3.



ron 33.8% a los gastos corrientes y de operación y 33.5 a los gastos de inversión física.⁷

Lo que se desprende de esto es que, por una parte, las reducciones presupuestales no sólo afectan el funcionamiento general del aparato estatal (acerca del cual se ha argumentado oficialmente que debe ser más reducido pero más eficiente), sino que además, y esto resulta grave, restringe aquellos gastos capaces de mantener e incrementar nuestra capacidad productiva; y por otra se mantienen flujos elevados de recursos hacia los acreedores, quienes los han utilizado conforme a sus intereses particulares.

Las perspectivas para 1986.

De acuerdo con todo lo anterior, debe señalarse que al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986 lo presionarán además de la situación económica nacional e internacional, el mantenimiento de la estrategia de política económica, sobre todo las referentes a las tasas de interés nacionales que han demostrado "premiar" a un tipo de "ahorro" que en forma significativa no ha sido utilizado en inversión productiva. De ahí que el Estado deba

cambiar su estrategia de política económica general y fiscal, en particular de acuerdo a sus dos vertientes principales:

1. En su participación dentro de los excedentes generados por la sociedad: del endeudamiento pasar a las fuentes de financiamiento propias y dentro de éstas, cambiar de la tributación indirecta a la directa (resultan importantes en este campo los gravámenes patrimoniales y de herencias y legados que no son utilizados actualmente), y dentro del incremento de los precios de bienes y servicios del Estado, procurar que éstos sean más selectivos, pues, hasta ahora se ha demostrado que han impactado en mayores ritmos inflacionarios. Asimismo, se deberá procurar la utilización de un control de cambios que dados los niveles especulativos actuales requiere de ser mucho más rígido, lo cual permitiría utilizar en forma más racional los excedentes generados por las actividades exportadoras (principalmente de las del petróleo)⁸ y de la misma deuda.

⁸ Destaca aquí la importancia de los ingresos del petróleo sobre todo porque éstos han sido el indicador más evidente acerca de las reducciones presupuestales. Debe añadirse, además, que con respecto a este rubro las expectativas

2. De la manera de utilizar los recursos, en vez de canalizar altos montos de recursos al servicio de la deuda (donde los intereses no sólo significan el traslado de recursos a los acreedores, sino además un freno a la actividad productiva a través de la retroalimentación de la especulación, no obstante que puedan ser utilizados como fuente de financiamiento de los particulares), deberían procurar aumentar la participación del Estado en la economía, principalmente en forma de gasto de inversión física la cual impacta al crecimiento tanto en el presente como en el futuro.

Desde este punto de vista, las afirmaciones en torno a los efectos inflacionarios del déficit público dados por los altos montos de gastos, no se pueden sostener sino en términos muy superficiales, dado que no toman en cuenta que gran parte del problema radica en los gastos por intereses (en tanto gastos corrientes) y no en aquella parte que o mantiene funcionando el aparato estatal o incrementa nuestra capacidad de producción, pero que sin embargo se ve afectada cuando se han presentado los recortes presupuestales.

No es, pues, difícil plantear cierta preocupación con respecto a las perspectivas para 1986, si tomamos en cuenta, por una parte, que aún cuando las tasas internacionales de interés durante el año de 1985 mostraron cierta estabilidad, de acuerdo con diversos estudios, las mismas podrán mostrar cierta tendencia al alza durante 1986, debido principalmente a la situación existente en la economía norteamericana; y por otro, aunado y en cierta forma debido a lo anterior, las tasas de interés internas podrían considerar aumentos dadas las tendencias que han mostrado, tanto al alza de las tasas de interés durante 1985 y la programa-

tampoco son muy optimistas, pues, por ejemplo, a finales de 1985 PEMEX disminuyó los precios del petróleo en 90 centavos de dólar, haciéndolo retroactivo al 1o. de diciembre, mecanismo aunque transitorio, se piensa utilizar en transacciones posteriores, pues, dadas las condiciones inciertas del mercado petrolero internacional, con ello se pretende dar confianza a los compradores. Véase, *La Jornada*, 31 de Diciembre de 1985, pp. 1 y 11.

⁷ Véase la fuente citada del cuadro 3.

ción que ha hecho el Banco de México para aumentarlas.⁹

Resulta en este punto, importante destacar que en mucho depende de establecer una política económica interna, capaz de manejar nuestras variables financieras, el disminuir drásticamente las tasas de interés nacionales, y, además, de una estrategia internacional que implica nuestra asociación con otros deudores, la disminución de las tasas de interés internacionales.

Los cambios requeridos son necesarios para evitar que los efectos de la crisis económica, que ahora vive nuestro país, sigan afectando los niveles de bienestar de las grandes masas de población desprotegidas.

⁹ Véase, con respecto a la forma en que se han elevado en 1985 y se elevarán en Enero de 1986 los costos de Captación Promedio (CPP), *El Financiero*, 10 y 18 de Diciembre de 1985.