

El Presupuesto para 1987.

Nuevamente el peso de la deuda pública

Constantino Pérez Morales *

Dentro de una economía en franca depresión, cuyo Producto Interno Bruto (PIB) en 1986 habrá caído en términos reales entre -3.5 y -4.0 por ciento, y en la perspectiva del inicio formal del Programa de Aliento y Crecimiento Económico, que para 1987 espera alcanzar un crecimiento del PIB entre 2 y 3 por ciento, nos encontramos con que la estrategia para sacar adelante a nuestra economía y mejorar las finanzas públicas y las cuentas internacionales, se finca en la disponibilidad de los créditos del exterior.

Conforme a tal situación, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1987 adquiere un papel fundamental, pues la política de gasto público, conforme al discurso oficial, responde al propósito de apoyar el crecimiento moderado de la economía en un contexto

de estabilidad financiera. Sin embargo, desde nuestro punto de vista este papel asignado al gasto público se verá obstaculizado en gran medida por el peso que adquiere la deuda pública dentro de dicho presupuesto, lo cual no puede ni podrá ser subsanado con mayores créditos del exterior, ya que, como es sabido, los problemas por los que atravesamos guardan su origen en la esfera de la producción agudizados por la estrategia económica seguida por el gobierno y cuyos elementos fundamentales serán mantenidos durante 1987.

Una confianza mal establecida

A diferencia de lo que se pensaba hasta mediados de 1986, a partir de la firma del convenio establecido con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el

“ahorro externo” se apreciará en la estrategia de desarrollo como el elemento que permitirá reiniciar el crecimiento económico (y la viabilidad de los pagos externos), donde el ahorro interno, por ende, llegará a ocupar un papel secundario en tanto responda a los estímulos del crecimiento económico impulsado por el primero.

La lógica de este planteamiento radical, por el lado del ingreso, en que las mayores disponibilidades de recursos externos permitirán incrementar la inversión pública y privada (la cual se verá estimulada, además, por los efectos multiplicadores generados por la inversión pública), lo que llevará a un incremento moderado del PIB y de ahí a un aumento de los ingresos públicos y a una reducción del déficit público; por el lado del gasto, la reducción de éste respecto al PIB y su llamado “cambio estructural”, y la elevación de las proporciones del gasto de inversión y la disminución del corriente¹, permitirán reducir el déficit público.

Ahora bien, desde esta óptica, la disminución del déficit público permitirá reducir el ritmo de inflación, lo cual derivará en una declinación en la tasa de devaluación² y, por conexión, a menores niveles en las tasas de interés nacionales que, a su vez, conllevarán a una reducción de los gastos gubernamentales por concepto de deuda interna, situación que permitirá una mayor disponibilidad de crédito para la inversión.³

De esta manera, a partir de la reducción del déficit público y de la disponibilidad de crédito externo, según

¹ El Gasto programable devengado pasará de 22.5% respecto al PIB en 1986 a 22% en 1987; el gasto corriente lo hará de 17.2% a 16.2% y el de inversión de 5.3% a 5.8%. Véase Presidencia de la República Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Egresos de la Federación correspondiente a 1987, p. 101

² A esto se sumaría el hecho de que las disponibilidades de crédito externo permitirán relajar la especulación contra el peso

³ Puede verse como referencia *Excelsior*, 18 de diciembre de 1986, Sección Financiera.

* Investigador del Área de Finanzas Públicas del IIEc

Cuadro 1
Ingresos y Servicio de la Deuda para 1987
(miles de millones de pesos)

Concepto	(1 = 2 + 3) Consolidado	(2) Gobierno Federal	(3) Organismos y Empresas
1. Ingresos Totales ¹	86,211.8	61,428.9	24,782.9
2. Ingresos Derivados de Financiamiento	39,306.7	34,479.3	4,829.4
3. Ingresos Propios (1-2)	46,903.1	26,949.6	19,953.5
4. Servicio de la Deuda	48,237.6	40,803.9	7,433.7
Intereses	28,707.5	25,547.1	3,160.4
Amortización	18,780.1	14,506.8	4,273.3
Adefas	750.0	750.0	—
5. Disponibilidad de Re- cursos por concepto de Deuda (2-4)	-8,928.9	-6,324.6	-2,604.3
6. Proporción de los Ingresos Propios necesarios para cubrir el servicio de la deuda, 5/3 (%)	19.0	23.5	13.0

1 Se descontaron las transferencias del Gobierno Federal a Organismos y Empresas por 2,904 mil millones de pesos para evitar duplicaciones.

Fuente: Elaborado con datos de SPP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1987, Proyecto, Tomo I, pp. 192 y 193.

afectan a la deuda pública se seguirán instrumentando, especialmente aquellos que la afectan de manera directa, como son el manejo de las tasas de interés nacionales y del tipo de cambio, y los que inciden sobre ella en forma indirecta tales como los ajustes en los impuestos indirectos y los incrementos de los precios de los bienes y servicios que proporciona el Estado, que al agudizar la inflación llevan nuevamente a la elevación de las tasas de interés y a una mayor devaluación.

Con objeto de apreciar mejor esto desglosaremos nuestro análisis en dos partes.

1. De acuerdo con el cuadro 3, en 1986 la desviación del gasto presupuestal respondió en más de 77% al servicio de la deuda (54% a los intereses y alrededor de 23% a las amortizaciones).⁵ Para 1987 esto se refleja de alguna manera a través de la deuda en el gasto presupuestal, ya que, en la actualidad nos enfrentamos a una situación aún más delicada a la existente durante la crisis de 1982, cuando dicho servicio llegó a ocupar un 45.5% del presupuesto ejercido, porque, al observar el cuadro 2, podemos destacar que tal proporción pasará de un 53.4% del presupuesto ejercido en 1986 hasta un 56% presupuestado para 1987, manteniéndose dentro de todo esto el peso fundamental de los intereses (alrededor de una tercera parte del presupuesto).

La agudización del servicio de la deuda —específicamente del pago de intereses— sobresale con mayor claridad cuando se toma en cuenta que si para un año de depresión como lo fue 1986 (con tasas de crecimiento entre -3.5% y -4%) los intereses totales que pagó el sector público respecto al PIB ascendieron a 18.7%, para 1987 cuando se espera

⁵ Conforme a información oficial, durante 1986 "el pago de intereses ascenderá a 14.7 billones de pesos, monto cercano a 6 billones de pesos, y 6 por ciento del PIB superior al presupuesto de salida. Tres factores se conjugaron para explicar esta desviación: un nivel de las tasas internas de interés superior a 20 puntos al supuesto de salida, como resultado de la mayor inflación; un tipo de cambio superior que elevó el valor en pesos del servicio de la deuda externa, a pesar de la reducción de la tasa LIBOR de 8.3% en el supuesto de salida a 6.8% puntos al cierre del ejercicio; y el efecto del mayor endeudamiento interno resultado de la caída de los ingresos petroleros y de la nula disponibilidad de financiamiento externo". Presidencia de la República, op. cit., p.51

la estrategia oficial, se podrán mejorar las perspectivas de desarrollo económico dentro de un ambiente de mayor certidumbre que se reflejarían en tasas descendentes de inflación.

Lo anterior, sin embargo, puede ponerse en tela de juicio, ya que si el único elemento nuevo dentro de la estrategia resulta ser el mayor crédito externo, el manejo de políticas económicas sustentadas sobre la base de reducción del déficit público para controlar una inflación que se mueve principalmente sobre expectativas de aumentos de precios esperados, seguirá afectando las perspectivas de inversión productiva, es decir, se continuará sin incentivar a uno de los elementos que permiten sostener el crecimiento económico.

La deuda pública en el marco de la misma política económica

Para empezar, resulta necesario señalar que respecto al presupuesto de 1987 se ha manejado en forma relevante el hecho de que respecto al de 1986 presenta un incremento de 106% (véase cuadro 2) y, por lo cual, impulsará al crecimiento económico. Es necesario establecer dos observaciones al respecto: por un lado,

véase el cuadro 1, la parte fundamental de los ingresos del sector público controlado presupuestalmente provendrá de los financiamientos, alrededor del 45.5%⁴; y, por otro, véase el cuadro 2, dentro del gasto presupuestal el 56% se canalizará al servicio de la deuda.

El gran aumento de la participación de los financiamientos dentro de los ingresos totales, sin embargo, no romperá la situación que se presenta desde 1983, respecto a que los recursos provenientes de los créditos resultan insuficientes para cubrir el servicio de la deuda. Así, para 1987, según datos del cuadro 1, el servicio rebasará a los financiamientos en 8.9 billones, lo que equivale a decir que un 19% de los recursos ordinarios del sector público controlado presupuestalmente serán canalizados a cubrir tal diferencia.

Lo anterior podría verse agravado durante 1987 si tomamos en cuenta que los elementos de política económica que

⁴ Se denota con esto el acceso establecido a los recursos del exterior. Ahora bien, tal porcentaje contrasta con el 26% que se había programado para 1986, reflejándose ello en los montos absolutos, ya que, en 1986 se programaron para el servicio de la deuda 8.4 billones de pesos y 39.3 billones para 1987.

Cuadro 2
Servicio de la Deuda Pública 1986-1987
(billones de pesos)

Concepto	Presupuesto 1986		Esperado 1986		Presupuesto 1987		Variación	
	(1)	(1)/GT (%)	(2)	(2)/GT (%)	(3)	(3)/GT (%)	(1)÷(2) (%)	(2)÷(3) (%)
Gasto Total (GT)	32.2	—	41.8	—	86.2	—	29.8	106.3
Servicio de la Deuda	14.8	45.9	22.3	53.4	48.2	56.0	51.0	116.0
Intereses	9.4	29.2	14.8	35.3	28.7	33.3	57.5	94.3
Amortización	4.7	14.6	7.0	16.8	18.8	21.8	49.0	167.2
Adefas	0.7	2.2	0.5	1.3	0.7	0.9	-23.0	40.2
Gobierno Federal	11.0	34.2	17.6	42.2	40.8	47.3	60.7	131.8
Intereses	7.2	22.4	12.6	30.1	25.5	29.6	74.5	103.2
Amortización	3.1	9.6	4.5	10.8	14.5	16.8	47.1	221.4
Adefas	0.7	2.2	0.5	1.3	0.7	0.9	-23.0	40.2
Organismos y Empresas	3.8	11.8	4.7	11.3	7.4	8.6	23.2	57.7
Intereses	2.2	6.8	2.2	5.3	3.2	3.7	1.1	43.6
Amortización	1.6	5.0	2.5	6.0	4.3	4.9	52.5	70.0

Fuente: Elaborado con datos de SPP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1986, Proyecto, (Tomo I, p.218), y 1987 (Tomo I, p.197).

una recuperación de la economía (entre 2% y 3% del PIB) el pago de intereses de la deuda representará 18.9%, respecto al PIB. Tal hecho no tiene otra explicación que la de una elevación importante a nivel de los gastos en intereses internos y externos de la deuda pública.⁶

Anteriormente se señaló que el discurso oficial ha presentado al presupuesto para 1987 como un impulsor importante del crecimiento económico dado su incremento en 106% respecto a 1986. Sin embargo, esto resulta ser una verdad a medias, si diferenciamos entre el incremento del gasto en deuda equivalente a 116% (pasa de 22.3 billones de pesos en 1986 a 48.2 billones en 1987), que significa, como forma de gasto del Estado, un incremento en el traslado de poder de compra e influencia sobre la actividad económica hacia los acreedores (nacionales o extranjeros) que no necesariamente significa una utilización de esos recursos para el crecimiento; y el aumento del gasto programable en 90.7% (pasó de 17.6 billones de pesos en 1986 a 33.5 billones en 1987) que es el que realmente puede impactar en forma directa en el crecimiento de la economía.⁷

Respecto a los datos mencionados véase Presidencia de la República, op. cit., p. 101 (cuadro 7) y p. 107 (cuadro 8)

Profundizando en torno a esto, debe señalarse que a diferencia de lo que ocurre con el servicio de la deuda, el gasto programable desvía en forma menos importante el gasto presupuestal del sector público (véase el cuadro 3), y ello resulta lógico si se destaca que es en este rubro, sobre todo a nivel del gasto en servicios personales y de inversión, donde se aplican los ajustes presupuestales que ha manejado el gobierno.

Particularizando un poco más, resulta necesario añadir que el efecto impulsor del gasto público tampoco es lo suficientemente amplio a nivel del gasto de inversión; tomando en cuenta la pretensión oficial de aumentar la inversión del sector público controlado presupuestalmente en proporción al PIB, de 5.3% en 1986 a 5.8% en 1987, el incremento de 0.5% se compensa en forma negativa con una reducción del gasto corriente en 1% (respecto al PIB pasará de 17.2% en 1986 a 16.2% en 1987)⁸, lo cual implica una reducción real del gasto programable en

⁷ Incluso si tomáramos como un elemento positivo el aumento de 123% en las participaciones a Estados y Municipios, éste resulta poco significativo si se tiene en cuenta que para 1987 el monto de recursos totales por tal concepto constituye tan solo una décima parte del servicio de la deuda. Véase SPP, Presupuesto de egresos de la Federación, 1987, Proyecto, Tomo I, pp. 192 y 193.

⁸ Véase Presidencia de la República, op. cit., pp. 50 y 101

0.5%. A esto se puede añadir que en términos reales ese incremento del gasto de inversión no compensará las disminuciones que en términos macroeconómicos ha sufrido dicha inversión en años pasados.⁹

Finalmente, a toda esta situación poco favorable se vienen a sumar otros dos elementos. Por un lado, debe señalarse que la respuesta de la inversión privada (que se espera aumente en un 15%) en mucho se verá influida por las tasas de interés y los niveles de devaluación que proveen al "ahorro interno" de un campo propicio para la "inversión" especulativa y, por ende, atentan contra la inversión productiva, ya sea esta inversión nueva o aquella existente que trabaja con capacidades productivas ociosas.¹⁰ Por otro lado, también resulta necesario tener en cuenta respecto al sector público, que la reserva para la reactivación económica pactada con la banca internacional y programada en el Presupuesto para 1987, por 500 millones de dólares, previstos conforme al funcionamiento de la actividad económica del país durante el primer trimestre de 1987, podría enfrentar en su utilización problemas serios dada la reticencia de los acreedores internacionales para otorgar los créditos ya comprometidos, esto sobre todo si se tiene en cuenta que tal reticencia se presenta a partir del incremento de los precios de petróleo en los primeros meses de 1987.

Nuevamente el peso de la deuda en una perspectiva poco favorable

Para empezar cabría preguntarse: ¿es que el "ahorro" generado internamente no ha sido suficiente para dinamizar nuestro desarrollo y es por ello que se recurre al crédito externo? Tal cuestión debe contestarse de manera tajante con un no ya que las disponibilidades de crédito externo sólo están presentes en momentos de insolvencia de nuestro país, con objeto de cubrir el servicio de la deuda externa.

Ahora bien, este fenómeno se liga al problema de la deuda pública interna a

⁹ Solamente para 1986 se calcula una disminución en la tasa de crecimiento de la inversión pública equivalente a -19%, véase ibid., cuadro 1, p. 36

¹⁰ Según opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, existen gran número de empresas en nuestro país que trabajan al 50% de su capacidad instalada. Véase Excelsior, 19 de febrero de 1987.

Cuadro 3
Evolución del Gasto Presupuestal en 1986
(miles de millones de pesos)

Concepto	Presupuesto Original	Modificaciones por cambios en		Variación (%)
		Parámetros Macroeconómicos ²	Esperado ¹	
Gasto Total	32,214.8	9,577.6	41,792.4	29.7
Menos:	5,920.5	1,957.4	7,877.9	
Adefas a pagar y Economías	1,104.0	(354.0)	800.0 ¹	(27.5)
Amortización	4,716.5	2,311.4	7,027.9	49.0
Gasto Neto Presupuestal Pagado	26,394.3	7,620.2	33,964.5 ¹	28.7
Menos:	12,117.9	5,057.3	17,175.2	
Intereses Pagados	9,380.3	5,279.1	14,659.4	56.3
Participaciones a Estados, Municipios y otros	2,042.6	(61.8)	1,980.8	(3.0)
Adefas Pagadas	695.0	(160.0)	535.0	(23.0)
Gasto Programable Pagado	14,276.4	2,208.9	17,589.3 ¹	14.4

¹ Como se puede observar el cálculo en los Adefas no resulta consistente con la diferencia obtenida (750.0) del Presupuesto original y las Modificaciones. Tal hecho altera el cálculo del Gasto Neto Presupuestal Pagado (que debería ascender a 34,014.5 miles de millones de pesos) y del Gasto Programable Pagado (que debería ser de 16,839.3 miles de millones de pesos). Para no alterar los cálculos en los conceptos "Menos" se utilizaron los cálculos oficiales.

² Debe tenerse en cuenta que debido a la caída de los precios del petróleo se estableció a partir del 21 de febrero de 1986, una reducción del Presupuesto en alrededor de 500 mil millones de pesos.

Fuente: Elaborado con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1988, Tomo I, p. 16.

través del mecanismo de las pautas de política económica que se hallan sujetas a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, sobre todo aquellas que se refieren al manejo flexible de las tasas de interés nacionales y del tipo de cambio y de reducción del déficit público que impactan en forma directa e indirecta sobre una gran deuda interna.

Para 1987 se puede esperar que la situación de la deuda pública se agravará si se toma en cuenta que dada una inflación esperada (conforme al índice nacional de precios al consumidor) entre 70 y 80 por ciento¹¹ las tasas de interés efectivas podrían oscilar entre 90 y 100 por ciento, lo cual implicará altos gastos en intereses de la deuda interna. A esto se añadirá el problema de las tasas de interés internacionales cuyas perspectivas resultan poco favorables si tomamos en cuenta, por un lado, que de acuerdo con las estimaciones de

la Wharton aunque la Prime Rate de Estados Unidos disminuya de 8.2% en 1986 a 7.9% en 1987, la Libor se espera que tenga un incremento de 6.8% en 1986 a 7.9%, reflejándose ello en un incremento en la tasa de interés implícita de la deuda externa total del país que pasará de 9.54% en 1986 a 10.30% en 1987¹²; y, por otro, el hecho de que se están presentando situaciones críticas a nivel internacional, que se pueden constituir en elementos que empujen al alza las tasas de interés internacionales, destacando entre ellas la elevación en los precios del petróleo, el constante aumento de los déficits en balanza de pagos de los Estados Unidos y el enfrentamiento comercial de este país con los países europeos.

Por tales motivos es de esperarse que nuestro país enfrente a lo largo del año de 1987 problemas financieros que podrían

¹¹ Conforme a la proyección básica de Ciemex-Wharton, Perspectivas Económicas de México, diciembre de 1986, se calcula que la inflación llegará a 116.3% en promedio, lo cual implicaría un mayor nivel en las tasas de interés con ritmos de devaluación de nuestra moneda aún, más pronunciados.

¹² Véase Ibid. pp. 95, 144 y 145. Dentro de los datos Wharton se aprecia también que el problema de los intereses en la balanza de pagos implicará que la salida de recursos por este concepto para el sector público que pasará de 7,508 millones de dólares en 1986, a 8,708 millones en 1987 y para el sector privado de 2,055 millones a 2,302 millones.

implicar nuevos ajustes en las finanzas públicas que evidentemente, conforme a los problemas inherentes a nuestra base productiva, los elementos inerciales de inflación (incremento de precios sustentados en expectativas más que en costos o demanda) y las políticas económicas contradictorias y contraccionistas, poco efecto tendrán para establecer las bases sólidas de un crecimiento económico independiente.

Dentro de este marco nuevamente el peso de la deuda interna y externa se mantiene como uno de los elementos que cierra espacios para el manejo adecuado de nuestra economía y obstaculiza la recuperación de los niveles de bienestar de la población de menores recursos en nuestro país.