

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CORTO PLAZO Y EL CONTROL DEL DÉFICIT PÚBLICO

Gerardo Aceituno
Inder J. S. Ruprah

La política fiscal en México ha tenido, en los años setenta, un papel de cierta importancia como factor de estabilización de la economía; sin embargo, es en la crisis de comienzos de los años ochenta donde ha adquirido una elevada significación. Así, por ejemplo, la política económica del nuevo gobierno (1982-1988) contiene, como pivote central, metas cuantitativas precisas asociadas a la reducción del déficit público como porcentaje del producto interno bruto para los años 1983 (8.5%), 1984 (5.5%) y 1985 (3.5%). Tales objetivos son, además, parte de un paquete económico que intenta reducir drásticamente la demanda agregada y alcanzar diversos equilibrios macroeconómicos.

En efecto, el denominado “Programa Inmediato de Reordenación de la Economía Nacional” (PIRE), dado a conocer a comienzos de 1983, establece un conjunto de políticas y acciones para corregir los desequilibrios interno y externo, promover el empleo y proteger la planta productiva, así como combatir la inflación. Es en el ámbito del desequilibrio interno donde se descansa en una reducción del déficit del sector público por medio tanto de aumentos en los ingresos, como de una reducción del gasto real del conjunto del sector. En relación con el desequilibrio externo, el principal propósito es una política cambiaria realista que aliente a las exportaciones y castigue las importaciones no prioritarias. Para proteger el empleo, se afirma —entre otros— la necesidad de una política de salarios nominales inscrita en el marco de austeridad económica general de 1983. Finalmente, para combatir la inflación, se establece “la adecuación del ritmo de expansión de la demanda con el potencial de respuesta de la producción ante las condiciones actuales”, o sea, la obtención del equilibrio interno.

En un sentido amplio, la proposición básica que subyace en el PIRE es que los agudos desequilibrios presentes en la economía mexicana han sido causados por una demanda agregada en exceso a la oferta agregada y por una sobrevaluación del peso. Ambos hechos serían, a su vez, una amplia consecuencia de los aumentos “autónomos” del déficit público. La monetización del déficit resultó en una tasa de inflación superior a la de su principal socio comercial, lo cual creó expectativas de devaluación que originaron intensas fugas de capital al exterior y sustitución de monedas (“dolarización”). El aumento de las importaciones y el deterioro de la balanza comercial habrían sido, también, un resultado de la demanda excedente estimulada por el déficit público. Tales desequilibrios se habrían agravado a partir del aumento de las tasas de intereses internacionales y de la caída en el precio del petróleo. Sin embargo, las causas básicas de los diversos problemas económicos estarían en los factores internos ya señalados.

En esta nota se intenta determinar las causas próximas del aumento del déficit público, y la relación del mismo con la tasa de inflación, la balanza en cuenta corriente y el tipo de cambio, con el propósito de examinar la legitimidad de las proposiciones oficiales acerca del papel del déficit público, y además, revisar la viabilidad de las metas sobre la reducción del presupuesto, partiendo de la posibilidad de que el déficit público dependiese de factores que se encuentran fuera del control directo del gobierno, tanto de carácter internacional —evolución de los mercados petrolero y de crédito— como de elementos internos, tales como la tasa de inflación y las fluctuaciones de los niveles de actividad. Esto permitiría sugerir las razones que expli-

carían la posibilidad de que la política económica en curso resultase en una mantención del déficit, o en el mejor de los casos, identificar los motivos que dificultan el logro de las metas cuantitativas establecidas.

En la primera sección se examina la tendencia del déficit público de México entre los años 1970 y 1982, se establecen algunas comparaciones internacionales y se revisan las explicaciones que usualmente se han dado en torno de su comportamiento. En la segunda sección, se descompone la variación del déficit año tras año y para el periodo indicado, en una parte que puede ser atribuida a la variación de precios y niveles de actividad (*fiscal drag*), de otra que estaría representando los cambios discrecionales ejercidos sobre los ingresos y los gastos públicos. Esta última puede ser, entonces, empleada como un “indicador de política fiscal”, y usando este término de manera restringida al cambio de los niveles de ingreso y gasto. En la tercera sección se divide al déficit del sector público a partir de la moneda en la que se ejerce, saldo en moneda nacional y saldo en moneda extranjera. Se intenta examinar, además, sus importancias relativas en el periodo, así como los factores que los determinan. Finalmente, y a manera de conclusión, se resumen los riesgos que sobre el déficit público tiene la política económica actual y se determina la magnitud de los cambios discrecionales necesarios que, bajo ciertos supuestos de nivel de actividad y precios, permitirían alcanzar las metas del déficit como proporción del producto interno bruto para los años próximos.

1. TENDENCIA RECIENTE DEL DÉFICIT PÚBLICO

Uno de los rasgos básicos de la economía mexicana en los últimos años ha sido la creciente intervención del Estado en la economía. Los gastos del sector público,¹ que comprenden los gastos en consumo e inversión y las transferencias hacia afuera del sector (incluyendo los pagos de intereses por deuda

¹ A menos que se señale lo contrario, el déficit del sector público corresponde al denominado “Déficit Financiero”, en relación con el cual el PIRE ha establecido las metas cuantitativas. Comprende al Gobierno Federal y Organismos Desconcentrados, organismos y empresas controladas, organismos y empresas no controlados (Ahmsa, Telmex, Metro y otras), Departamento del Distrito Federal e Intermediación Financiera, que corresponde a los apoyos que se canalizan a través de la banca y fideicomisos de fomento.

pública), constituían, hacia 1970, 16.7% del producto interno bruto. En 1982, esta cifra llegó a 37.6%. Si bien es cierto que en dichos años las magnitudes pudieron haberse visto afectadas por fluctuaciones de la coyuntura, la tendencia es sin duda ascendente. De igual manera, todo intento de explicación del aumento sustancial del gasto público no puede efectuarse atendiendo sólo a unas causas inmediatas —tales como la desaceleración de la actividad económica— o a alteraciones en la oferta sufridas en los últimos diez años. Acaso éstas sólo han servido para acentuar la tendencia. En realidad, lo que al parecer aconteció fue un cambio en la concepción de las tareas que el Estado debe asumir. A las funciones tradicionales de estabilización de la economía y estímulo a su crecimiento, se han sumado otras —las de fomento y desarrollo, y la atención a las carencias sociales básicas— para enfrentar rezagos acumulados por años. De allí, por ejemplo, la expansión de los gastos relacionados con la protección de la salud, los servicios educativos, y la formidable inversión en el sector petróleo.

Sin embargo, todo esto no constituye un fenómeno particular de una economía en desarrollo. Los países llamados “industrializados” exhiben en los últimos años un proceso similar. En efecto, los siete principales países capitalistas industriales (Canadá, Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido), considerados en conjunto, han aumentado la relación entre el gasto público y el producto interno bruto de 29% en 1965 a 37%, aproximadamente, en los últimos años. Y en los mismos países, excepto Estados Unidos y Japón, la participación del gasto público en el producto interno bruto llega actualmente a más de 40%. En todos los casos, los programas sociales y otras transferencias han sido el factor principal de dicha expansión.

No obstante, los ingresos del sector público no han aumentado en una proporción adecuada que permita financiar las mayores necesidades de gasto. En México, la suma de los ingresos tributarios, no tributarios, y los ingresos por venta de bienes y servicios de las empresas públicas netos de los costos de producción de dichos bienes y servicios (superávit de operación de las empresas públicas) correspondió en 1970 a 13.5% del producto interno bruto, cifra que en 1982 llegó a 22.0%. Si se consideran solamente los ingresos públicos de origen tributario (impuestos directos e indirectos), caen las participaciones en el producto interno bruto a 8.7% en 1970 y a 14.6% en 1982.

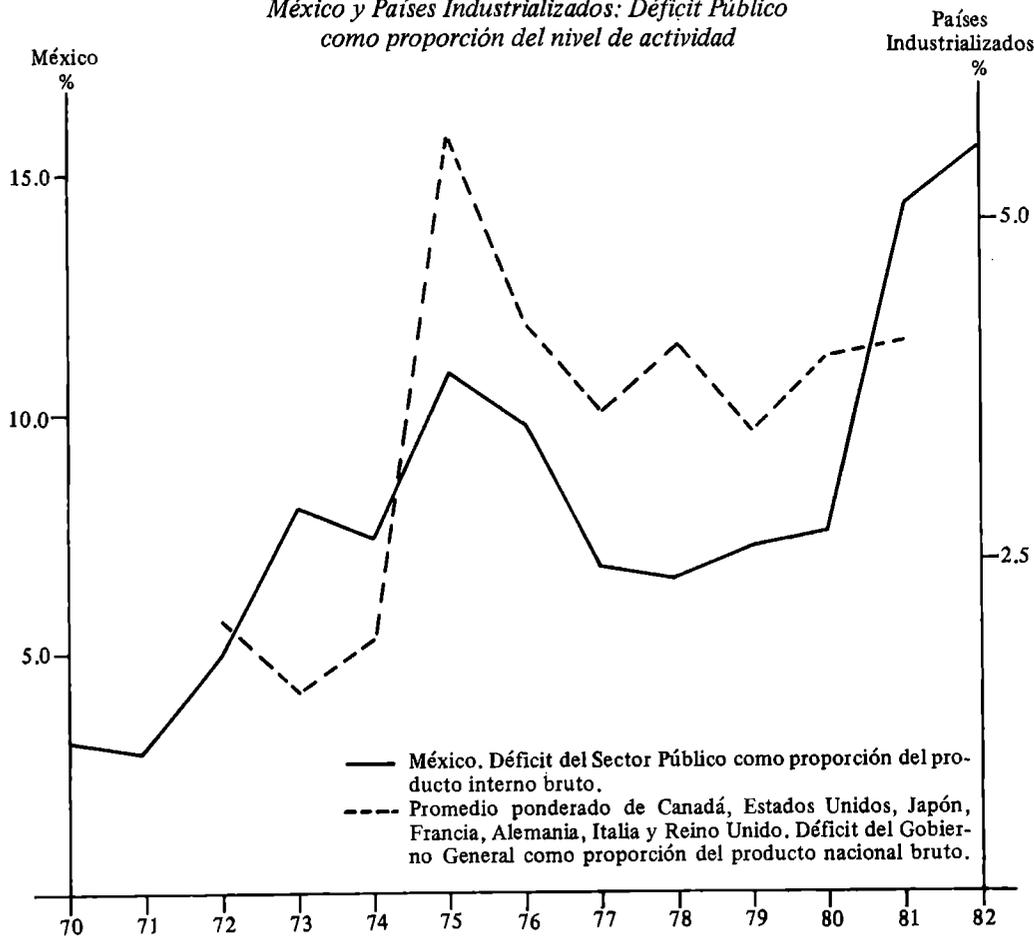
¿Se trata de una carga tributaria razonable? Si se examina la evidencia internacional, la respuesta resultaría negativa. Así, por ejemplo, el coeficiente impositivo correspondiente al conjunto de países de la OECD aumentó de 24.7% en 1955, a 28.0% en 1965, para llegar a 36.6% en 1980. En determinados países, el aumento fue aún más notable, y en la mayoría de los casos, el aumento de los ingresos fiscales provino de los impuestos sobre la renta de las personas físicas. México se encuentra lejos de un estado de cosas semejante: “por un lado, la necesidad de promover el crecimiento económico del país y parcialmente atender las carencias sociales en que se desenvolvían las clases sociales menos favorecidas por el desarrollo nacional, implicaban un gasto público creciente. Por el otro, la resistencia de grupos de empresarios a una reforma fiscal

y a los incrementos en los precios y las tarifas de los bienes y servicios que el sector público proporciona a la economía, a pesar de que los recursos propios que se podrían obtener por esas vías serían devueltos a la sociedad en la forma de mayores bienes y servicios públicos, orillaron al sector público a financiarse crecientemente con créditos” (C. Tello, 1979).

En la Gráfica 1 se expresa dicho resultado: una franca tendencia ascendente del déficit público como proporción del producto interno bruto en el periodo 1970-1982 que no contrasta —ni tendencial, ni cíclicamente— con el comportamiento del déficit del Gobierno General como proporción del producto nacional bruto en los principales países capitalistas industrializados.

GRÁFICA 1

México y Países Industrializados: Déficit Público como proporción del nivel de actividad



Fuente: Para México, SHCP y Banco de México. Para Países Industrializados, Fondo Monetario Internacional.

2. DETERMINANTES AUTOMÁTICOS Y DISCRECIONALES

Como se afirmaba al comienzo de estas notas, el PIRE identifica un conjunto de objetivos de la política económica de corto plazo que permite resolver los problemas más inmediatos y sentar las bases de un desarrollo estable posterior; y define, asumiendo unas hipótesis particulares del comportamiento de la economía mexicana, una serie de instrumentos en los ámbitos, fiscal, tributario, cambiario y demás. El PIRE pareciera compartir implícitamente la proposición de que, enfrentados a cada objetivo, se pudiera precisar de manera más o menos unívoca los instrumentos, o como se ha denominado "políticas y acciones", que permitan alcanzar tal propósito. No se examina con suficiente atención situaciones en las cuales: *i*) políticas y acciones que, bajo una dada perspectiva, están orientadas a lograr un tal objetivo, pudieran al mismo tiempo estar afectando negativamente el alcance de otro; *ii*) políticas y acciones que, diseñadas para recuperar tal o cual equilibrio, por las dinámicas macroeconómicas que desata, impiden o al menos auto-neutralizan el logro del mismo objetivo.

En el primer caso se encuentra, por ejemplo: políticas monetarias restrictivas que, recomendadas para frenar la tasa de inflación, al incidir eventualmente sobre la inversión y determinados consumos, reducen el nivel de actividad agudizando el desempleo y el desequilibrio presupuestario; o casos en que una política cambiaria realista estimula la inflación en ámbitos ajenos a los efectos directos de la devaluación, procesos que terminan finalmente anulando a los efectos de la misma. Se trata, en fin, de la gestación de "círculos viciosos" que culminan por enredar a la propia política económica en marcha, y que para México, en relación con el reciente paquete de medidas económicas, están empezando a ser analizados (J. Casar, 1983; G. Bueno, 1983).

En la segunda situación estaría, acaso, un aumento de los impuestos indirectos, los cuales, diseñados para reducir el déficit público, por el estímulo que provoca sobre la tasa de inflación (CIDE, 1981), terminan finalmente ampliando al mismo déficit (G. Aceituno e I. J. S. Ruprah, 1982).

Este es exactamente el tipo de problemas que interesa examinar en la presente sección. La voluntad discrecional de reducir el déficit público en una determinada magnitud se realizará sólo si los efectos

macroeconómicos que se derivan tienen un efecto neutral sobre el déficit público. Y como veremos, México no está en tal situación. Es decir, "mientras en principio es posible controlar el volumen de gastos e ingresos del gobierno, lo mismo no es cierto para el déficit presupuestal" (J. Steindl, 1983), por los efectos indirectos que los primeros inducen.

En síntesis, se afirma que los cambios en el déficit público son resultado de:

i) Cambios discrecionales o exógenos en los ingresos y gastos públicos, a partir de unas decisiones sobre el nivel y composición del gasto, tasas tributarias y precios y tarifas del sector público.

ii) Cambios automáticos o endógenos, derivados del comportamiento de la tasa de inflación y la evolución del nivel de actividad.

Formalizando estas hipótesis se tiene:

$$1) \quad G = G'(g, P)/P$$

$$2) \quad T = T'(t, YP)/P$$

$$3) \quad D'/P = G - T \quad \text{y diferenciando:}^2$$

$$4) \quad dD' = (G_2 dg - T_2 dt)/P - e_{T', YP} \cdot dY/Y \cdot T + dP/P \cdot G \cdot (e_{G', P} - 1) + dP/P \cdot T \cdot (1 - e_{T', YP})$$

Donde $1)$ es una función del gasto público y afirma que éste depende de un vector de instrumentos de gasto (g) y del nivel de precios (P). Por otra parte,

² diferenciando $3)$ se obtiene:

$$\begin{aligned} d(D'/P) &= -dP/P^2 [G'(g, P) - T'(t, YP)] + 1/P(G_1 dP + G_2 dg - T_1 Y dP - T_1 P dY - T_2 dt) \\ &= 1/P(G_2 dg - T_2 dt) - T_1 dY + dP/P(G_1 - T_1 Y) - dP/P^2 G' + dP/P^2 T' \\ &= 1/P(G_2 dg - T_2 dt) - T_1 dY + dP/P(G_1 - G'/P) + dP/P(T'/P - T_1 Y) \\ &= 1/P(G_2 dg - T_2 dt) - T_1 dY + dP/P G (G_1 P/G' - 1) + dP/P T (1 - T_1 Y P/T') \\ &= 1/P(G_2 dg - T_2 dt) - \alpha T'/\alpha Y P PY/T' \cdot dY/Y \cdot T + dP/P \cdot G \cdot (\alpha G'/\alpha P P/G' - 1) + dP/P \cdot T \cdot (1 - \alpha T'/\alpha Y P YP/T') \end{aligned}$$

Se asumen los supuestos y limitaciones usuales del proceso de diferenciación. Una formulación dinámica se encuentra en G. Aceituno e I. J. S. Ruprah (1982).

2) es una función del ingreso público, el que está determinado por un vector de instrumentos de ingreso (t) y por el nivel de actividad nominal (YP). Además, 3) es el déficit del sector público en términos reales (D'/P). Finalmente, 4) representa los determinantes de la variación del déficit público nominal (dD'):

i) El impacto de los cambios discrecionales, sobre la variación del déficit público nominal está dado por $(G_2 dg - T_2 dt)/P$. Y donde G_2 es la variación del gasto público nominal que se alcanza a partir del cambio en una unidad del vector de instrumentos de gasto, y dg es la magnitud de variación del vector de instrumentos de gasto. En términos similares se define T_2 y dt .

ii) El efecto de los cambios automáticos sobre la variación del déficit está determinado por los siguientes componentes:

- $e_{T', YP} \cdot dY/Y \cdot T$ refleja la reducción del déficit público, a partir de un aumento de los ingresos públicos derivados de un mayor nivel de actividad, dada la elasticidad de los ingresos con respecto del nivel de actividad nominal ($e_{T', YP}$).
- $dP/P \cdot G \cdot (e_{G', P} - 1)$ indica un aumento del déficit que resulta de un aumento en los gastos a consecuencia de un aumento de los precios, dada la elasticidad de los gastos nominales con respecto de los precios ($e_{G', P}$) superior a la unidad.
- $dP/P \cdot T \cdot (1 - e_{T', YP})$ expresa una disminución del déficit por un aumento del ingreso público en respuesta a los precios, dada la elasticidad de los ingresos nominales con respecto del ingreso nominal ($e_{T', YP}$) superior a la unidad.

Es decir, el primero es un efecto automático "ingreso real" y funciona reduciendo al aumento del déficit público en la medida en que aumente el nivel de actividad real, dados positivos T y $e_{T', YP}$. Los dos últimos términos representan un efecto "precio" automático. Dada una tasa de inflación positiva, será suficiente que $e_{G', P}$ sea mayor que $e_{T', YP}$ para que este efecto contribuya también positivamente al cambio del déficit público nominal.

En lo que sigue, se reportan los resultados del ejercicio hecho para México en el periodo 1970-

1982, empleando las series que se adjuntan en el apéndice estadístico y que para el sector público tienen la cobertura indicada en la nota 1. Para nivel de actividad (Y) se usó al producto interno bruto, y para precios (P), al deflactor implícito del anterior.

En primer término, se determinaron las elasticidades gasto nominal con respecto de los precios e ingreso con respecto del nivel de actividad nominal. Los resultados fueron 1.55 y 1.19, respectivamente.³ Este simple hecho garantiza una contribución positiva al cambio del déficit público nominal del denominado efecto automático "precio", dadas tasas de inflación positivas.

Finalmente, reemplazando los valores en 4), se obtuvo el efecto automático, y dado el cambio del déficit público nominal dD' , se determinó el efecto discrecional como residuo. El Cuadro 1 y la Gráfica 2 muestran los resultados que se alcanzaron.

CUADRO 1

México. Determinantes de la variación del déficit público (miles de millones de pesos corrientes)

Año	Variación del Déficit	Efecto Discrecional	Efecto Ingreso	Efecto Automático s/gasto	s/ingreso	Total
1971	.37	7.35	-16.01	12.66	- 3.63	- 6.99
1972	14.25	37.26	-35.32	16.54	- 4.23	-23.01
1973	26.87	32.43	-38.37	42.03	- 9.22	- 5.56
1974	11.37	-19.51	-29.34	77.97	-17.75	30.87
1975	52.96	29.42	-32.78	70.92	-14.60	23.54
1976	15.40	-29.17	-25.62	89.60	-19.41	44.57
1977	-9.68	-85.38	-23.25	131.85	-32.91	75.69
1978	31.91	33.55	-65.63	85.99	-22.00	- 1.64
1979	66.36	65.19	-82.76	112.47	-28.55	1.17
1980	102.51	48.94	-89.23	192.07	-49.26	53.58
1981	525.44	423.22	-90.38	242.59	-49.99	102.22
1982	614.70	175.36	2.40	548.02	-111.08	439.34

Fuente: Elaboración propia y sobre las series del Apéndice Estadístico.

Dadas las elasticidades precio obtenidas para los gastos e ingresos públicos, toda tasa de inflación positiva conducirá —por el efecto automático "precio", neto— a una contribución también positiva

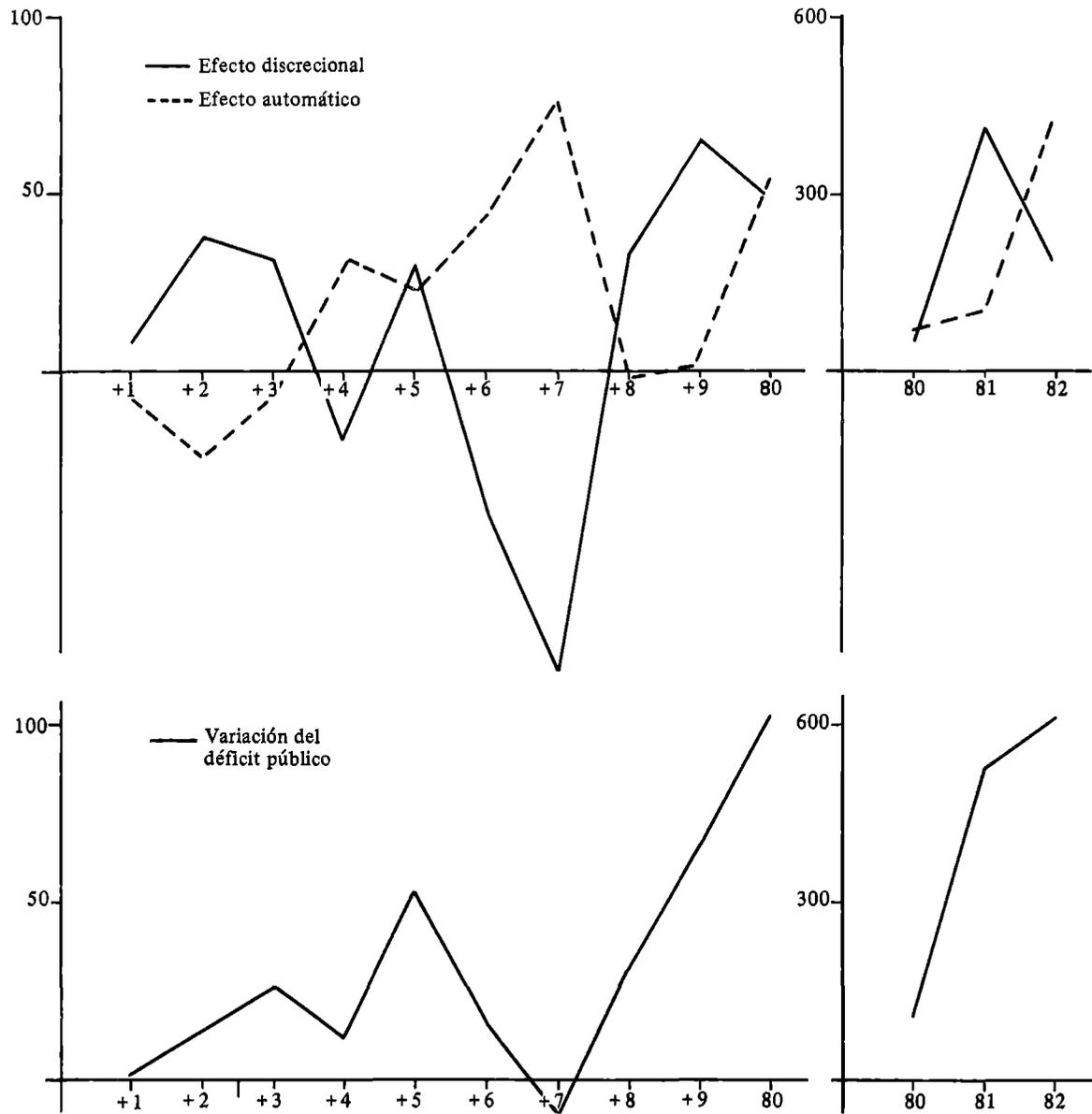
³ y a partir de los siguientes resultados econométricos:

$$\begin{aligned}
 \text{i) } \log G' &= a_0 + a_1 \log P & \bar{R}^2 &= .990 \\
 & 6.345 & 1.546 & DW = 2.35 \\
 & (164.3) & (32.69) & () = t's
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{ii) } \log T' &= b_0 + b_1 \log PY & \bar{R}^2 &= .999 \\
 & -2.881 & 1.191 & DW = 2.23 \\
 & (-33.1) & (92.45) & () = t's
 \end{aligned}$$

GRÁFICA 2

México. Determinantes automáticos y discrecionales de la variación del déficit público
(miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Misma del Cuadro 1.

sobre la variación del déficit público total, y la aceleración de la inflación llevará a agudizar la variación del déficit. Por el contrario, niveles de actividad con crecimiento positivo deprimen al aumento del déficit público, mediante el efecto automático "ingreso". De aquí se desprende que un crecimiento de los niveles de actividad a un ritmo

elevado y sin excesivas presiones inflacionarias reducen el aumento del déficit, a partir de los factores endógenos antes señalados, y por el contrario, la *stagflación* eleva la variación del saldo público, toda vez que magnifica los efectos netos positivos (precio) y anula las influencias que inciden negativamente sobre el presupuesto gubernamental (ingreso).

Por su parte, las acciones discrecionales se ejercen básicamente sobre el gasto y particularmente sobre la inversión pública, y en la medida en que el periodo bajo examen no presenta sustanciales acciones discrecionales sobre los ingresos públicos, podremos considerar al gasto en inversión un indicador aproximado de los determinantes exógenos de la variación del déficit público.

El Cuadro 1 nos revela algunos hechos interesantes. Durante 1972 crece la contribución del efecto discrecional (la inversión pública aumenta 36.9% en términos reales) sobre la variación del déficit. Sin embargo, el elevado ritmo de actividad (el producto interno bruto aumentó en 8.4%) y la moderada tasa de inflación (6.2%) pusieron en marcha los mecanismos endógenos que dieron posibilidad a que el aumento del déficit estuviera sustancialmente por debajo del indicado por la cifra discrecional. En 1973 ocurre exactamente lo contrario: se modera el crecimiento de la inversión pública, y si bien el ritmo de crecimiento de la economía se mantiene, se acelera la tasa de inflación, lo cual condujo a que la variación del déficit durante este año fuese mayor que la del anterior y a despecho de las acciones discrecionales que intentaron lo contrario. Lo que ocurrió en 1974 fue una versión ampliada de lo acontecido en 1973: la inversión pública se redujo en términos absolutos; el indicador discrecional revela una variación negativa del déficit público, la cual no se materializa en igual magnitud por una menor tasa de crecimiento de la economía y por la aceleración de las presiones inflacionarias. Ambos fenómenos contribuyeron en la dirección de aumentar la contribución endógena al aumento del déficit. En 1975 se reproduce parcialmente el escenario de 1972: aumenta la contribución discrecional, así como la inversión pública; pero el efecto endógeno no resulta ser lo suficientemente intenso para anular al anterior (la inflación era sustancialmente más elevada que en 1972 y el aumento del nivel de actividad menor), ya que se alcanza la cifra más elevada de variación del déficit de todo el quinquenio. En los años 1976 y 1977 se reduce sucesivamente en términos absolutos la inversión pública, así como la contribución discrecional, pero no se traduce con la misma fuerza en una variación negativa del déficit, porque a partir —para 1977— de la tasa de inflación más elevada, unida al crecimiento de los niveles de actividad más lento de la década (30.4 y 3.4%, respectivamente), los efectos endógenos funcionaron en la

dirección contraria. En 1978 se invierten los datos respecto del año anterior: la inversión y el aporte discrecional aumentan; pero, debido a que la inflación cede y el nivel de actividad se acelera, el déficit aumenta en una cifra inferior a la discrecional. En 1979, precios y nivel de actividad se mantienen a los ritmos del año anterior, el efecto endógeno se anula y el déficit público total varía en la magnitud del efecto discrecional. En 1980, si bien se acelera la inversión, se incorporan modificaciones tributarias en el ámbito de los impuestos indirectos, de tal manera que disminuye la contribución discrecional en la variación del déficit. Sin embargo, es la aceleración de la inflación, más que la disminución en el ritmo de actividad, lo que conduce a un aumento del déficit público explicado por razones endógenas. En 1981, el efecto endógeno se comporta de manera parecida y por las mismas razones que en 1979 y la variación del déficit público se mueve en la dirección del efecto discrecional. Finalmente, 1982 revela las consecuencias más estereotipadas del estancamiento con inflación: la inversión pública y el nivel de actividad caen en términos absolutos, en un escenario de elevadísima inflación, de tal manera que aumenta la variación del déficit y a despecho del movimiento discrecional.

En la Gráfica 2, se representa la variación que han tenido, entre 1970 y 1982, la variación del déficit público total y los efectos discrecionales y automáticos. El efecto discrecional sólo se refleja parcialmente en la variación de la variación del déficit público, toda vez que dicho efecto ha sido, casi sin excepción, compensado en buena medida por unos determinantes endógenos del déficit (las excepciones han sido los años 1979 y 1981 en que ambos efectos se han movido en la misma dirección, aunque el movimiento endógeno ha sido poco significativo relativamente). En cambio, lo acontecido en los años 1973, 1980 y 1982 reviste la máxima significación. En efecto, han sido periodos en que se ha perdido el control de la política fiscal: efectos discrecionales orientados a reducir la variación del déficit público han terminado finalmente frustrados, por un movimiento endógeno en la dirección opuesta en tal magnitud, que hizo aún más que compensar el esfuerzo discrecional. La explicación de lo que pasó en dichos años es distinta: en los dos primeros casos fue resultado de una brusca aceleración inflacionaria, con la mantención de los ritmos de actividad. En 1982, hubo

un cuadro de intensas presiones inflacionarias, aunado a una disminución absoluta del producto interno bruto.

En síntesis, del examen del periodo 1970-1982 emergen distintos patrones de comportamiento:

i) Casos en que existe control discrecional sobre la variación del déficit público (años 1979 y 1981), caracterizados por la mantención de ritmos de actividad satisfactorios y tasas de inflación menos que moderadas.

ii) Situaciones en que se pierde el control del déficit público (años 1973, 1980 y 1982), lo cual se da en presencia de aceleraciones de la tasa de inflación y/o disminuciones sustantivas del nivel de actividad.

iii) Demás situaciones intermedias (el resto de los años), en presencia de niveles variables de actividad e inflación, y que son las que determinan que una variación discrecional en una unidad modifique a la variación del déficit público en tan sólo .68 unidades.⁴

CUADRO 2

México. El control del déficit público en el actual periodo de estabilización

Categoría	1982	1983	1984	1985
Metas (como proporción del PIB, porcentaje)				
Déficit Público	15.8	8.5	5.5	3.5
Gasto Público	37.7	35.4	33.4	32.4
Ingreso Público	21.9	26.9	27.9	28.9
Supuestos (porcentaje de variación anual)				
Producto Interno Bruto	-0.2	-5.0	2.0	4.0
Deflactor del Producto I. Bruto	57.7	80.7	47.0	25.0
Resultados (miles de millones de pesos corrientes)				
Variación del Déficit Público	614.7	-118.0	-40.1	-226.1
Efecto Discrecional	175.4	-548.9	-281.1	-303.4
Efecto Automático	439.3	430.9	241.0	77.3

Estas consideraciones y supuestos plausibles acerca de la variación de los precios y de los niveles de actividad para los próximos años, nos pueden permitir evaluar el orden de magnitud del esfuerzo

⁴ Dado que para el periodo 1972-1982 se tiene:

$$\text{Variación Automática} = c_1 \text{ Variación Discrecional}$$

$$\text{y donde } c_1 = -.32 (-6.22) \text{ con } \bar{R}^2 = .952 \text{ y } DW = 1.77$$

discrecional compatible con el logro de determinadas metas respecto de la participación del déficit público en el producto interno bruto para los años 1983, 1984 y 1985. Los supuestos involucrados y los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 2.

La variación del déficit público consistente con la meta de participación del déficit en el producto interno bruto exigirá notables acciones discrecionales en todos los años considerados, aunque relativamente más intenso en 1983, toda vez que en la medida en que se salga de la *stagflación*, los efectos automáticos frustrarán en una menor magnitud a las intenciones discrecionales.

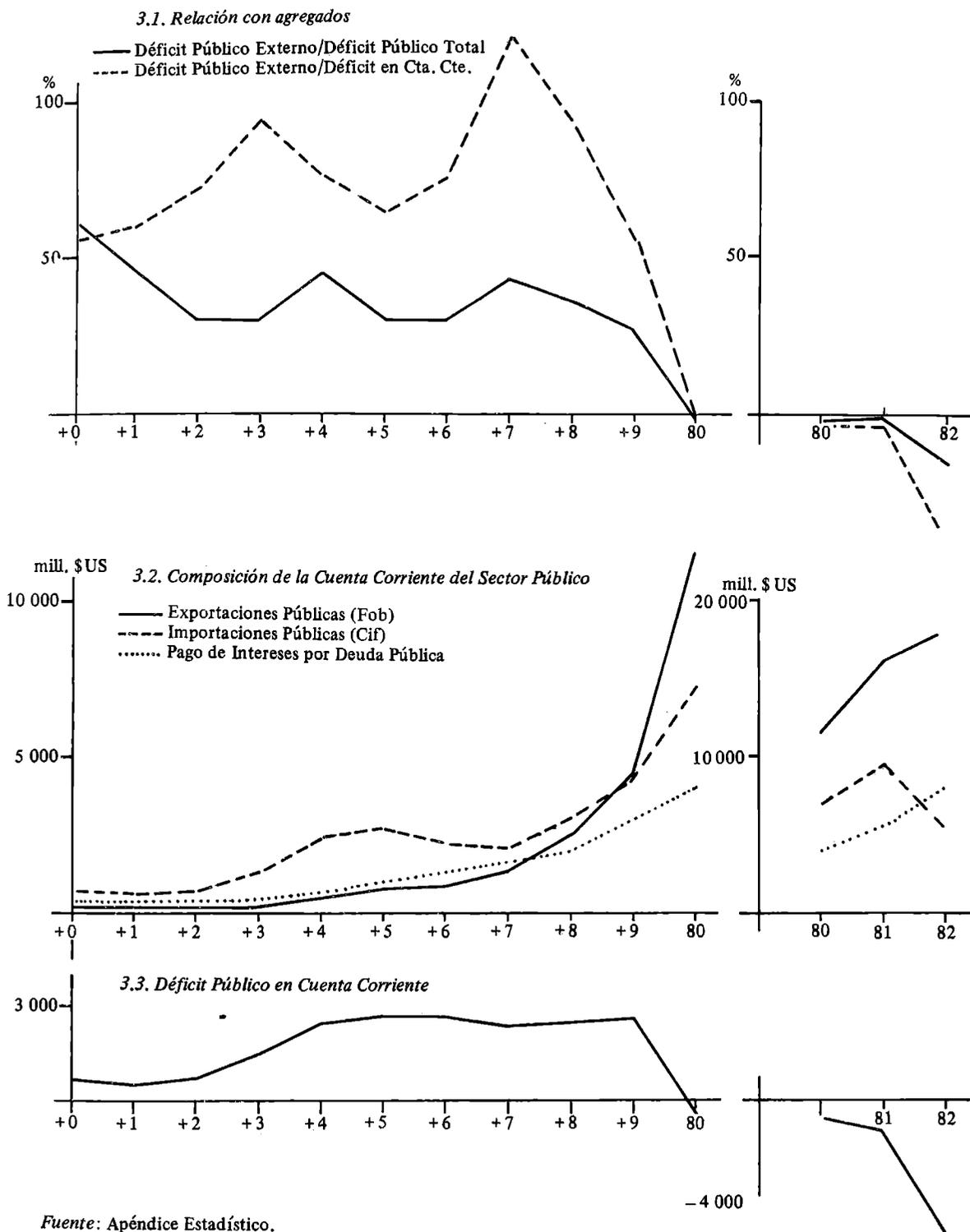
3. DETERMINANTES EXTERNOS E INTERNOS

El sector público de México ha sido, desde hace muchos años, extraordinariamente "abierto" a las relaciones económicas internacionales. Todo examen que pretenda abordar las posibilidades de control del déficit público no puede omitir este importante hecho. La Gráfica 3 nos describe el comportamiento reciente de algunas de las principales variables sobre las relaciones entre en el sector público y el sector externo.

Naturalmente, ha sido el petróleo lo que ha permitido cambiar el signo de la relación, desde déficit en cuenta corriente en los años setenta, hasta superávit en lo que va de los años ochenta; hacia 1977, deja de ser comandado por las importaciones públicas, y pasa a ser determinado por las exportaciones. Además, la Gráfica 3 señala —en conexión con la Gráfica 2— que los picos en la participación del déficit público externo en el total del déficit del mismo sector se dio en años (1974 y 1977) en los cuales se hicieron esfuerzos por reducir discrecionalmente el déficit. De aquí se concluye que dicho esfuerzo tuvo más éxito en reducir el déficit público interno y no en el ejercido en moneda extranjera. Finalmente, dicha gráfica muestra el extraordinario peso que ha tenido el déficit público del sector externo en el déficit en cuenta corriente de la Nación. Particularmente en los años 1973 y 1977 —en este último—, incluso el déficit público superó al del país, lo cual revela que el superávit del sector privado permitió alcanzar el resultado final. En otros términos, fue este último sector el que reaccionó más intensamente a la devaluación de 1976.

GRÁFICA 3

México. Déficit Público Externo



Fuente: Apéndice Estadístico.

¿De qué depende el déficit público externo? En principio, los pagos de los servicios de la deuda están determinados por las tasas de intereses internacionales, el volumen de la deuda externa contratada por el sector público y por el perfil temporal de pagos de la misma. Por otra parte, el valor de las importaciones públicas en pesos es resultado del tipo de cambio y del volumen y precio de las importaciones. Finalmente, el valor de las exportaciones en moneda nacional dependería básicamente del tipo de cambio y del precio y volumen de las exportaciones de petróleo.

De lo anterior se desprende que el control del déficit público externo estaría descansando básicamente en el volumen de contratación de deuda externa, volumen de importaciones y en el tipo de cambio; o sea, lo que suceda con dicho déficit depende ampliamente de lo que pase con variables ajenas al control gubernamental: tasa de interés internacional, volumen de exportaciones de petróleo, y precio de las importaciones y exportaciones.

En el pasado reciente, la contratación de deuda por parte del sector público se ha efectuado más para compensar las fugas de capital —y de hecho la financió—, que en virtud de una pretendida falta de ahorro interno. Por su parte, la devaluación no parece tener un efecto sensible sobre el déficit público externo, toda vez que el volumen de importaciones estaría determinado más bien por el gasto público total, y de una manera tal, que la composición marginal entre gasto público en importaciones y gasto público total permanente constante. Todo esto se comprueba con el sentido común y con la evidencia empírica disponible.⁵

Si bien la devaluación no corrige ni disciplina el déficit público externo, puede agravar, en cambio, al déficit público interno, el cual en los años recientes (y como lo indica la Gráfica 3, a partir de 1977) ha sido el principal causante del mayor déficit público global.

En efecto, en la medida en que se devalúe, se acelerará el ritmo inflacionario ($a_1 = .26$), lo cual, dado lo demás constante, repercutirá intensamente sobre el déficit público interno ($b_1 = 1.66$). En síntesis, la devaluación no modifica el saldo público externo, expresado en dólares, y en cambio agrava el interno y, con ello, al balance presupuestal del

⁵ Para el periodo 1970-1982, la información no rechaza una elasticidad gasto de las importaciones de 1.0 y una elasticidad precio relativo de las mismas de .3 (con coeficiente de intersección significativo, $\bar{R}^2 = .909$ y $DW = 1.97$).

CUADRO 3

México. Relaciones entre devaluación, inflación y déficit público interno

R 1:	$\dot{P} = a_0 + a_1 TC$	$\bar{R}^2 = .818$
	9.68 .26	$DW = 1.870$
	(6.02) (6.78)	
R 2:	$\log DI = b_1 \log P + b_2 \log Q$	$\bar{R}^2 = .994$
	1.66 .71	$DW = 2.250$
	(9.73) (37.36)	

Fuente: Apéndice Estadístico.

Estado. A menos que, partiendo de una posición exportadora neta pública, el aumento del superávit externo, expresado en pesos, compense el deterioro del déficit público interno.

En un escenario internacional desfavorable, con tendencias depresivas en el precio del petróleo y en presencia de tasas de intereses internacionales que no muestran tendencias definitivas a caer, la estrategia del actual gobierno —como se ha señalado en la introducción— se basa en dos objetivos intermedios: *i*) reducción del déficit y *ii*) mantención de la competitividad internacional. Tales objetivos tienen el propósito de alcanzar finalmente una disminución sustantiva en la tasa de inflación. Las acciones llevadas a cabo entre diciembre de 1982 y enero de 1983 ilustran acerca de las “reglas” subyacentes en la estrategia. Se trata, en efecto, tanto de indexar precios de bienes y servicios públicos (y algunas tasas tributarias), como de devaluar la moneda para mantener constante el tipo de cambio real. Si tales reglas fuesen seguidas mecánicamente, dado un valor razonable de ciertos parámetros de funcionamiento involucrados, aquello pudiera resultar en un círculo vicioso de aumentos de la tasa de inflación, caída de los niveles de actividad, elevación del déficit público nominal y devaluación del peso.⁶

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el trabajo se plantea que en los periodos de elevada inflación con estancamiento existen factores

⁶ En la medida en que los precios públicos, el tipo de cambio y los salarios guarden una relación definida con la inflación precedente, y debido a que las mismas variables —junto a otras— determinan la tasa de inflación actual, entonces la intensidad de indexación establecida determinará el grado de control que se tenga sobre el proceso inflacionario.

que conducen a la pérdida de control sobre el déficit público por parte de las autoridades gubernamentales, al punto incluso en que acciones discrecionales orientadas a reducir el déficit, en el convencimiento de que así se contribuye a frenar la inflación, resultan finalmente en una ampliación del mismo déficit, tal como ocurrió en 1982. La explicación de este fenómeno radicaría en que la inflación, de suyo, afecta positivamente al déficit, en la medida en que, frente a ella, reaccionan en una mayor magnitud los gastos que los ingresos públicos. Si se suma además el hecho de que las mismas acciones discrecionales, ejercidas básicamente por medio de un menor nivel de inversión pública, afectan negativamente el nivel de actividad, entonces también se frenará la recaudación de ingresos públicos. Ambos efectos que funcionan en

oposición a las políticas discrecionales pueden finalmente conducir a una ampliación del déficit público.

De esta constatación se concluye el considerable esfuerzo que tendrá que hacer el Estado y la economía en su conjunto para mantener al déficit público en línea con las metas establecidas por el programa de recuperación de la economía.

Finalmente, se establecen los riesgos involucrados en la actual política económica de corto plazo en relación con la posibilidad de que ésta conduzca a círculos viciosos de inflación, devaluación, estancamiento y aumentos del déficit público; de seguirse mecánicamente reglas de indexación del tipo de cambio, y de los precios de los bienes y servicios públicos.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

CUADRO 1A

Información Empleada

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1970	.1968	2257.98	38.70	59.85	74.19	129.24	211.3	598.9	290.3	1187.9	12.49	.38
1971	.2084	2352.06	41.67	67.25	81.96	111.85	246.8	487.0	306.2	928.9	12.49	.40
1972	.2214	2548.79	50.35	78.51	107.48	153.15	295.5	693.2	321.4	1005.7	12.49	.42
1973	.2498	2766.89	62.63	94.04	149.87	198.79	308.2	1310.3	442.1	1528.8	12.49	.48
1974	.3066	2933.67	79.70	125.31	192.51	195.70	614.7	2346.1	707.1	3226.0	12.49	.58
1975	.3550	3100.46	115.46	171.88	292.04	233.29	896.7	2723.0	1031.5	4442.6	12.49	.64
1976	.4244	3228.75	144.10	220.63	356.19	210.95	892.0	2321.0	1318.7	3683.3	15.44	.65
1977	.5534	3339.94	209.89	313.71	439.58	207.14	1367.7	2237.7	1542.3	1596.4	22.58	.69
1978	.6497	3617.91	287.46	430.14	587.93	276.10	2602.6	3101.3	2023.1	2693.0	22.77	.77
1979	.7769	3947.20	404.48	593.13	817.27	313.63	4492.7	4271.0	2888.4	4856.4	22.81	.88
1980	1.0000	4276.49	611.10	898.08	1224.74	384.03	11636.6	7159.0	3957.6	6760.8	22.95	1.00
1981	1.2725	4614.33	893.30	1222.30	2074.40	439.66	15846.5	9351.2	5476.0	12544.3	24.51	1.03
1982	2.0072	4605.10	1345.80	2021.90	3488.70	384.46	17800.1	5628.0	7791.3	2684.5	57.44	.99

Fuentes: 1 Como índice de precios se utilizó al deflactor implícito del producto interno bruto. Fuente: *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, SPP, Tomo I, 1970-1978; y *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1979-1981, SPP, Tomo I. Para 1982, estimación según *Informe Anual*, 1983, Banco de México, 1980 = 1.0.

2 Como nivel de actividad real se empleó el producto interno bruto. Fuente: Misma de la nota anterior. Además, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estimación Preliminar, 1982*, SPP. La serie se presenta en miles de millones de pesos a precios de 1980.

3, 4, 5 Ingresos Públicos Tributarios (Impuestos directos e indirectos), Ingresos Públicos Totales y Gastos Públicos Totales (en consumo, inversión, transferencia y discrepancia estadística), respectivamente. La cobertura es la señalada por la nota 1. Fuente: 1970-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para los años 1981 y 1982, *Informe Anual*, Banco de México. Las series se presentan en miles de millones de pesos corrientes.

6 Inversión Pública. La cobertura es la señalada por la nota 1. Fuente: Misma que la anterior. La serie se presenta en miles de millones de pesos de 1980. Como deflactor se empleó al de la inversión de Cuentas Nacionales.

7, 8, 9 y 10 Exportaciones Públicas (Fob), Importaciones Públicas (Cif), Pago de Intereses por el Sector Público y Déficit en Cuenta Corriente de la Nación, respectivamente. Fuente: 1970-1978 de *Balanza de pagos 1970-1978*, Banco de México. Para 1979 a 1982, *Informe Anual*, Banco de México. Las series se presentan en millones de dólares corrientes.

11 Tipo de Cambio, promedio simple anual en pesos por dólar. Fuente: Misma que la anterior.

12 Índice de Precios de las Importaciones, como el Índice de precios al mayoreo de Estados Unidos. Fuente: FMI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aceituno, G. y Ruprah, I. J. S.** (1982), "Déficit Público e Inflación", *Economía Mexicana*, núm. 4, México, CIDE, 1982.
- Bueno, G.** (1983), "Hacia una evaluación de la actual política económica de México", *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 4.
- Casar, J.** (1983), "México: las perspectivas de la política de estabilización en 1983", *América Latina*, núm. 10, México, CIDE, primer semestre de 1983.
- CIDE** (1981), "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana", *Economía Mexicana*, núm. 3.
- Steindl, J.** (1983), "El control de la economía", mimeo.
- Tello, C.** (1979), *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI.