

## EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA

En los números anteriores de esta revista, hemos analizado las características del auge económico que se inicia con la explotación masiva y acelerada de los abundantes recursos energéticos con que cuenta el país, señalando en particular, las limitaciones y desequilibrios que crecientemente apuntaban hacia la reversión de este ciclo de expansión. En este número continuamos con este análisis enfatizando, en particular, los siguientes aspectos: el grado en que las metas de la política económica gubernamental dejaron de cumplirse y el efecto de los factores internos y externos sobre los crecientes desequilibrios que acompañaron al proceso de expansión; los factores precipitantes de la crisis cambiaria de principios de 1982 y los efectos previsibles de la devaluación y el "programa de ajuste" de febrero de este año sobre el nivel de actividad económica; el proceso inflacionario y los desequilibrios fiscal y externo. Finalmente, se examinan las perspectivas de más largo plazo desde el punto de vista de las reformas de política económica que crecientemente asumen un carácter de inevitables ante la profundidad de los desequilibrios actuales y la incertidumbre que caracteriza las condiciones del mercado internacional de petróleo.

### I. LAS METAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA MEXICANA<sup>1</sup>

El presente sexenio se inició en medio de la primera crisis de importancia de la economía mexicana en más de dos décadas. El nuevo régimen, sin embargo,

contó desde el principio con la aparición de abundantes recursos petroleros, riqueza que permitiría superar la restricción externa al crecimiento y proporcionar el financiamiento que el sector público necesitaba para expandir el gasto y reactivar la economía. Al desaparecer así los principales problemas de corto plazo y al abrirse la perspectiva de un nuevo y largo periodo de crecimiento sostenido, el Estado se dio a la tarea de planear, en mayor grado que en el pasado, la forma y el ritmo del desarrollo que se esperaba. Los objetivos de esta tarea quedaron expresados en diversos documentos de política económica.<sup>2</sup>

En este trabajo tendremos como punto principal de referencia los objetivos planteados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD). Este representa la culminación de los trabajos realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación y marca los objetivos fundamentales que se debían cumplir principalmente durante el periodo 1980-1982, último trienio de la presente Administración; aunque también se refiere a grandes rasgos hasta el año 1990 e incluso al año 2000. Los principales objetivos planteados ahí se refieren al fortalecimiento de la economía, el aumento de los mínimos de bienestar de la población y el mejoramiento de la distribución del ingreso, todo ello a través de un esfuerzo importante en la creación de empleos: el PGD preveía la generación de 2.2 millones de empleos en 1980-1982 equivalentes a un crecimiento promedio anual de 4.2% (véase Cuadro 1). Este esfuerzo respecto a la creación de puestos de trabajo implicaba que el producto debería crecer en promedio, durante el trienio señalado, a una tasa no menor de 8%, al-

<sup>1</sup> Algunas de las reflexiones incluidas en este apartado fueron avanzadas por miembros del Departamento de Economía en un artículo de reciente publicación, véase J. Casar, E. Rovzar y A. Vázquez "Notas para el Análisis de la Crisis Actual en la Economía Mexicana" en *Economía de América Latina*, núm. 8, México, CIDE, 1982.

<sup>2</sup> Véanse Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP, 1980; Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, SPFI, 1979; Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; Planes Anuales del Sector Agrícola y Forestal, SARH, y Programa Nacional de Empleo 1980-1982, STPS, 1979.

rededor de dos puntos porcentuales por encima de la tendencia que el crecimiento del producto había mostrado durante las últimas cuatro décadas. Esta meta de crecimiento estaba asociada a un incremento importante en los ritmos tradicionales de inversión pública y privada: el plan preveía que la primera debería crecer a una tasa de alrededor de 14% anual mientras que la segunda cerca de 13%. El consumo privado por habitante crecería alrededor de 4.5% anual mientras que al público se le fijó una meta de 7.5%.

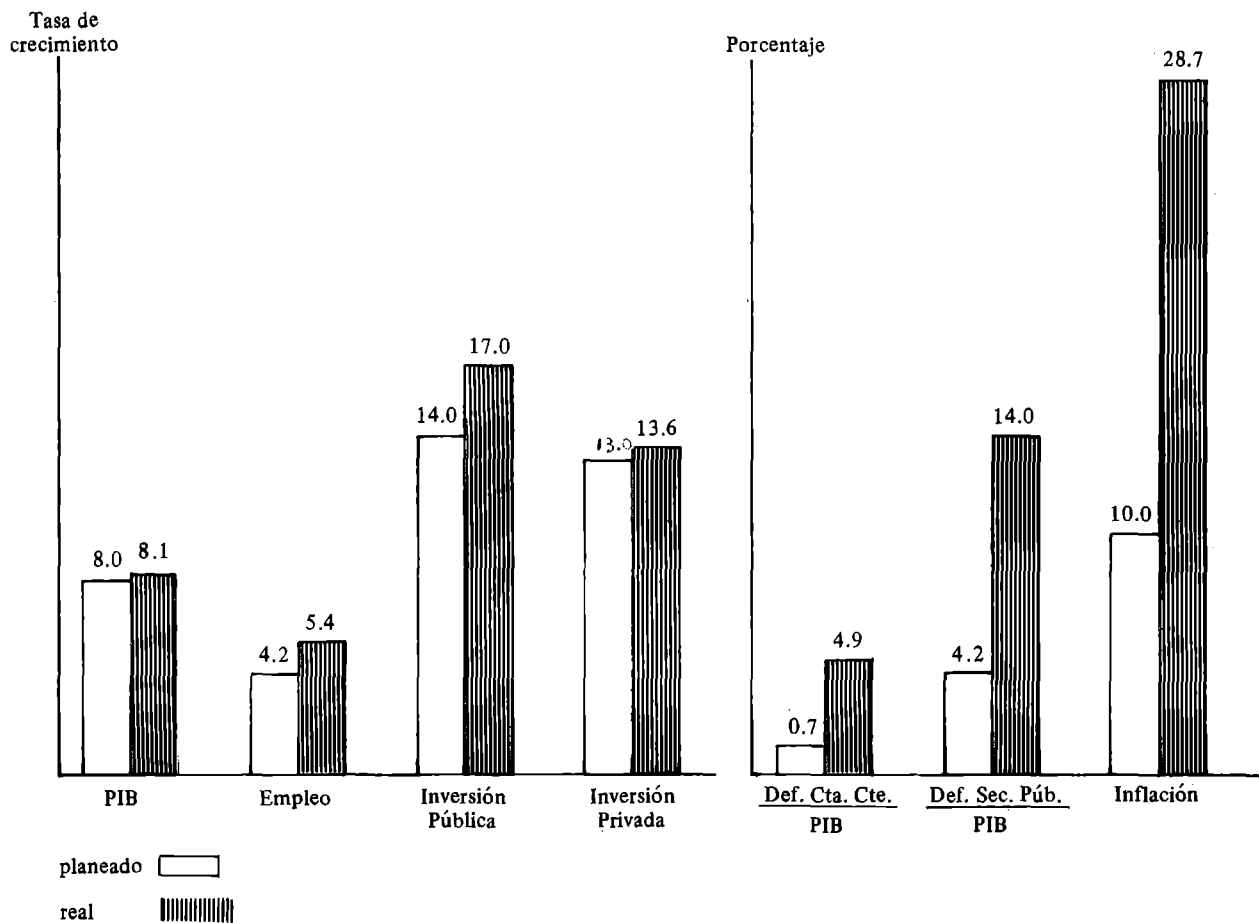
Para dar continuidad y garantizar estos ritmos socialmente necesarios de actividad económica era necesario mantener otras variables del sistema económico dentro de límites tolerables, de tal suerte que su evolución no pusiera en peligro, de nueva cuenta, el proceso de crecimiento. Se fijaron así metas para la evolución de las exportaciones e im-

portaciones (20.8% de crecimiento anual), el déficit en cuenta corriente como proporción del producto interno bruto (0.7% en promedio), el déficit del sector público (4.2% como porcentaje del PIB) y la inflación, de tal suerte que para 1982 el diferencial de inflación con el exterior fuese tan sólo de cuatro puntos porcentuales.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, el comportamiento de la economía nacional dista mucho de lo planeado por el PGD. Si bien hasta 1981, las metas de crecimiento económico, del empleo y de la inversión se cumplieron y en algunos casos se sobrepasaron, este proceso de expansión ha ido acompañado de deformaciones en el patrón de crecimiento, un desequilibrio creciente en las cuentas externas, un aumento sin precedentes del déficit público, una agudización de las presiones inflacionarias y un deterioro de la distribución funcional del ingreso.

### CUADRO 1

Comparación entre metas del Plan Global de Desarrollo (PGD) y resultados en 1981<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Las metas del PGD corresponden a promedios para el periodo 1980-1982.

<sup>2</sup> El dato del PGD se calcula con base en la estimación de que la tasa de inflación debería ser entre 4 y 5 puntos porcentuales por encima de la internacional (E. U. A.).

Fuente: Los datos planeados corresponden a las metas del PGD 1980-1982, SPP, 1980. Los datos reales corresponden al Banco de México, Informe Anual, 1981.

A finales de 1981, la forma en que se expresa cuantitativamente la crisis que desembocaría en la devaluación de febrero pasado puede resumirse como sigue: el déficit en cuenta corriente llegó a representar aproximadamente 5% del PIB; la inflación, medida por el índice de precios al consumidor, alcanzó en promedio anual un nivel de 28%; el déficit del sector público alcanzó el nivel sin precedentes de 14% del producto interno bruto. Como consecuencia, la deuda pública externa se elevó considerablemente llegando a cerca de 50 000 millones de dólares en 1981 y ubicando al gobierno mexicano entre los primeros deudores en el mundo. Consideremos ahora, más detenidamente cada uno de los desequilibrios mencionados.

### 1. Ritmo y estructura de la expansión económica

Si bien el ritmo de crecimiento económico ha alcanzado el nivel planeado de alrededor de 8% en los últimos cuatro años, este proceso de crecimiento se ha caracterizado por una notable diferencia entre el ritmo de expansión del sector petrolero, por un lado, y el de la economía no petrolera, por otro (véase Cuadro 2). Esta diferencia se hace más marcada durante los años 1980 y 1981, en los que la economía no petrolera registra una reducción en su ritmo de crecimiento que es consecuencia, principalmente, de la desaceleración del crecimiento manufacturero

que, por primera vez en 1980 y por segunda en 1981 presenta —durante un periodo de auge— un ritmo de expansión inferior al de la producción total. A estas tendencias del sector manufacturero está asociado, como se verá más adelante, el desequilibrio creciente en las cuentas externas de la economía no petrolera. Así, el único signo alentador en la evolución del patrón de crecimiento por sectores es la notable recuperación de la agricultura durante 1980 y 1981, así como la reversión de las tendencias del pasado en el patrón de crecimiento agropecuario que está asociado a las políticas de apoyo promovidas por el Sistema Alimentario Mexicano. Esta reversión queda ilustrada en el Cuadro 2 que muestra una rápida expansión de los productos agrícolas para consumo interno (entre los que destacan los ritmos de crecimiento de los alimentos básicos: maíz 20% y frijol 10%), en 1981 al tiempo que continuaba el crecimiento ganadero y la tendencia depresiva de los cultivos para exportación.

### 2. El desequilibrio en el sector externo

Asociado a las características del patrón de crecimiento se encuentra la evolución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que muestra un acelerado deterioro pasando de 1 596 millones de dólares en 1977 a 11 704 en 1981. Este deterioro resulta explosivo cuando se considera el déficit en

CUADRO 2

*Tasas de crecimiento anual de la producción por sectores*

	1978	1979	1980	1981	1977-1981
Producto interno bruto	8.3	9.2	8.3	8.1	8.1
Sector petrolero	16.9	18.2	23.6	17.6	19.1
Sector no petrolero	8.0	8.9	7.9	7.8	8.2
Agropecuario	6.1	-3.0	7.2	6.5	4.1
Cultivos para consumo interno	6.9	-20.9	30.0	16.7	6.4
Cultivos para exportación	1.5	-8.7	-6.4	-4.4	-4.6
Ganadería e insumos ganaderos	2.3	2.6	3.1	6.1	3.5
Manufacturas	9.0	10.1	7.0	7.7	8.4
Bienes de consumo no durables	5.0	8.4	5.5	5.9	6.2
Bienes de consumo durables	18.4	15.2	9.0	13.5	14.0
Bienes de inversión	22.6	14.8	10.4	15.1	15.6
Electricidad	7.9	10.3	6.5	9.0	8.4
Construcción	12.4	13.0	12.3	11.5	12.3
Comercio	7.8	12.1	8.4	9.2	9.4
Servicios	7.3	8.7	7.9	7.1	7.8

*Fuentes:* Sector Agropecuario, SPP, Sistema de Cuentas Nacionales para 1977 y 1978. *Econotecnia Agrícola*, núm. 9, DGEA-SARH para 1979 y 1980. Otros sectores, Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios números, para 1978 y 1980. SPP, *Boletín Mensual de Información Económica*, varios números, para 1981.

la cuenta corriente de la economía no petrolera dado el rápido crecimiento de las exportaciones petroleras en los últimos años. También, cuando se considera el año de 1981, el deterioro de las cuentas externas de la economía resulta particularmente agudo al pasar el déficit en cuenta corriente de 6 761 millones de dólares en 1980 a 11 704 en 1981, llegando a representar este último 5% del producto interno bruto.

Las causas del creciente desequilibrio del sector externo deberían radicar en dos tipos de elementos: por una parte, circunstancias exógenas a la economía mexicana y, por otra, factores internos. Dentro de la primera categoría se podría mencionar, en primer lugar, la recesión de la economía internacional, con sus efectos sobre el valor de las exportaciones no petroleras, que se estancó durante 1980 y 1981; en segundo lugar, la tendencia al alza —desde fines de 1979— de las tasas de interés en el exterior y sus efectos sobre los pagos de intereses de la deuda externa (así, la balanza de servicios factoriales pasó de un déficit de 2 383 millones de dólares en 1978 a un déficit de 7 601 millones de dólares en 1981); finalmente, la situación del mercado petrolero internacional, a partir del segundo semestre de 1981, y sus efectos sobre los precios y las ventas de petróleo al exterior (aunque cabe señalar que en una perspectiva más amplia que la de 1981, la situación del mercado internacional petrolero ha sido más favorable que lo previsto inicialmente en los planes gubernamentales dado el considerable aumento en el precio de exportación de crudo durante 1979 y 1980).

Sin embargo, como se indica en el Cuadro 3, en términos globales las circunstancias externas —aun bajo los supuestos más pesimistas acerca de su impacto— no nos permiten explicar la fuerte diferencia entre el déficit en cuenta corriente de 1981 y el que estaba previsto en los planes de gobierno para ese año. Las causas de tan sensible diferencia deben encontrarse en circunstancias internas a la economía mexicana, particularmente aquéllas asociadas al rápido crecimiento de las importaciones de manufacturas.<sup>3</sup> Dicho crecimiento estuvo relacionado con dos grupos de causas fundamentales: las de carácter estructural y otras asociadas a decisiones de política económica.

Entre los factores estructurales destaca, en primer lugar, el hecho de que el aparato industrial no crece de manera uniforme en las distintas fases del ciclo. Así, durante los periodos de expansión, las ramas productoras de bienes de consumo durable, de bie-

nes de capital y la industria de la construcción tienden a aumentar su ritmo de expansión en mayor medida que las ramas productivas de bienes de consumo no durable, los servicios y la producción de bienes intermedios (véase Cuadro 2), sucediendo lo contrario en los periodos de recesión. De esta forma, aunque a nivel sectorial permanecieran inalterados los coeficientes de importación a demanda, el cambio en la estructura de la demanda en los periodos de auge introduce un sesgo hacia ramas que tienen una mayor relación de importaciones a demanda interna, la cual presiona al alza a las importaciones como proporción del producto, e introduce una fuerte tendencia al desequilibrio externo cada vez que la economía aumenta su ritmo de crecimiento. Un segundo elemento, también de carácter estructural, consiste en que los periodos de crecimiento intenso de la demanda tienden a crear condiciones favorables para la modernización y ampliación de industrias tradicionales, lo que en ocasiones conlleva la posibilidad de introducir cambios tecnológicos sustanciales que, si bien aumentan la productividad, se traducen en el corto plazo en importaciones de bienes de capital que no se utilizaban previamente y que no se producen en el país.

La tendencia al aumento en la elasticidad ingreso de las importaciones se vio reforzada por la adopción de una serie de medidas de política económica entre las que destacan la política de liberalización de importaciones y la explotación acelerada de los recursos petroleros. La política de liberalización que se siguió hasta mediados de 1981, consistente en la eliminación del régimen de permisos previos a la importación, pretendía obligar a las empresas nacionales a aumentar su eficiencia por la vía de su exposición a la competencia internacional. Dicha política no solo no logró elevar la capacidad de penetración en el mercado exterior, dada la situación de estancamiento y el carácter crecientemente proteccionista de éste, sino que generó un alza en las importaciones de buen número de bienes, particularmente de consumo suntuario, que no parecen competir por precio sino más bien por calidad y, en algunos casos por simple prestigio de marca.<sup>4</sup> Como puede observarse en el Cuadro 4, el abandono de esta política, a partir del restablecimiento de controles a la importación en junio de 1981, ha permitido reducir sustancialmente el crecimiento de las importaciones en el segundo semestre de 1981, aunque a ello ha contribuido también la recuperación del sector agrícola y la desaceleración de la expansión industrial,

<sup>3</sup> Para un análisis de la contribución sustancial que el déficit en la balanza comercial de la industria tuvo en la ampliación del déficit en cuenta corriente de la economía no petrolera, véase *Economía Mexicana*, núm. 3, México, CIDE, 1981.

<sup>4</sup> Para un análisis de los efectos de la liberalización sobre el crecimiento de las importaciones, véase C. Schatán, "Efectos de la liberalización del Comercio Exterior en México", *Economía Mexicana*, núm. 3.

asociada a la especulación financiera y al incremento en las tasas de interés.

Por otra parte, la política de expansión de la producción petrolera y, en particular, el ritmo al que se llevó a cabo la ampliación de capacidad produc-

tiva en este sector, implicaron un rápido aumento en la importación de bienes de capital e intermedios que de otra manera hubieran podido, en algunos casos, ser producidos internamente. Una situación similar ocurrió con la generación de energía eléctrica.

### CUADRO 3

*Contribución de factores externos al déficit en cuenta corriente en 1981<sup>1</sup>*  
(millones de dólares)

1. Exportación de petróleo real	Exportación de petróleo planeada	Diferencia
13 305	7 370	5 935
2. Exportación no petrolera real	Exportación no petrolera planeada	
6 074	4 951	1 123
3. Intereses de la deuda externa reales	Intereses de la deuda externa en 1978 (antes del aumento en las tasas internacionales)	
8 217	1 572	5 645
Saldo de la contribución de factores externos al déficit en cuenta corriente		
(3 - 2 - 1)		- 1 413 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Las cifras planeadas corresponden al Plan Nacional de Desarrollo Industrial y las reales al último informe del Banco de México (1981). La contribución externa al déficit en cuenta corriente está sobreestimada pues: 1) atribuye el total de la diferencia entre exportaciones no petroleras reales y planeadas a la recesión internacional, sin tomar en cuenta factores internos como la sobrevaluación real y creciente del peso; 2) atribuye la diferencia en los intereses pagados sobre deuda externa, entre 1978 y 1981, al alza en las tasas de interés del exterior sin tomar en cuenta el incremento en el acervo de deuda existente.

<sup>2</sup> El signo negativo del saldo de la contribución de factores externos al déficit en cuenta corriente significa que, en realidad, las condiciones adversas en el exterior, mencionadas antes, no impidieron que los rubros afectados por ellas experimentaran un ingreso global de divisas superior al planeado por el PNDI. Por lo tanto, su contribución a la explicación del déficit en cuenta corriente en 1981 fue, por así decirlo, negativa. La explicación de este fenómeno parece encontrarse sobre todo en la entrada de divisas por concepto de exportación de petróleo, muy superior a la planeada en 1979, inclusive en presencia de la caída en precios y demanda petroleros durante el segundo semestre de 1981 que, sin embargo, sí afectó los ingresos esperados de petróleo para 1981, con base en el valor de la producción efectiva de petróleo a finales de 1980.

Fuentes: Banco de México, Informe Anual 1981; PNDI 1977-1982, SPFI, p. 115.

### CUADRO 4

*Tasas de Crecimiento Anual del volumen de importaciones de mercancías y del producto industrial 1978-1981*

	1978		1979		1980		1981	
	I	II	I	II	I	II	I	II
(1) Importaciones	30.6	31.2	36.0	30.3	36.4	29.6	1.0	
(2) Producto Industrial			10.4	8.9	7.9	8.6	6.7	
Elasticidad aparente de importación (1)/(2),			3.5	3.4	4.6	3.4	0.1	

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios números. Para deflactar las importaciones se utilizó el índice general de precios al mayoreo, promedio semestral de Estados Unidos, IMF, *Supplement on Price Statistics*, 1981.

La serie de factores hasta aquí reseñados se conjugaron para generar un desequilibrio externo creciente con la consecuente tendencia al aumento en la deuda externa que ya desde fines del sexenio anterior había alcanzado niveles altos. Como se verá más adelante, esta tendencia de la deuda tenía otras dos causas derivadas del esquema de política seguido: la necesidad de recurrir en forma creciente al endeudamiento externo como fuente de financiamiento del déficit público que obedece, en parte, a la renuncia a intentar otros esquemas de financiamiento como la reforma fiscal; y la necesidad de garantizar la disponibilidad de divisas para satisfacer la creciente demanda especulativa de las mismas y no tener que abandonar la libre convertibilidad del peso.

### 3. Inflación y distribución del ingreso

En relación al proceso inflacionario, el sexenio comenzó frente a un panorama que presentaba rasgos tanto negativos como positivos. Por una parte, los efectos inflacionarios de la devaluación de 1976 aún no habían terminado de hacerse sentir y, por otra, las perspectivas del auge petrolero prestaban credibilidad al posible pacto con las centrales obreras en lo que hacía al control salarial. Así las cosas, en 1977 la inflación se situó por encima de 30% para descender a 18% en 1978 y mantenerse alrededor de ese nivel en 1979, aproximándose a los niveles internacionales.

En 1980 la inflación repunta y alcanza 28% aproximadamente, tasa que se mantiene durante 1981, acelerándose hacia el final del año. En los primeros siete meses de 1982 la inflación alcanza su punto máximo en la historia moderna del país al situarse en más de 38%; de mantenerse este ritmo el incremento de precios entre diciembre de 1981 y diciembre de 1982 alcanzaría una cifra de más de 70%. De forma paralela a lo apuntado para la cuenta corriente, en el caso de la inflación, ésta amenaza con alcanzar niveles sin precedentes precisamente en un periodo en que la caída en el salario real parecía garantizar su control.

De hecho, en 1978 y 1979 la política de control salarial junto con la política de rezagar los precios de los bienes y servicios que vende el sector público consiguió reducir la tasa de incremento de los precios. A esto coadyuvó la baja en los precios relativos internacionales de los bienes agropecuarios y la relativa estabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, desde principios de 1980 la inflación repunta. Un ejercicio elaborado recientemente<sup>5</sup> muestra que los

<sup>5</sup> A. Singh y J. Eatwell, ¿Está sobrecalentada la Economía Mexicana? en *Economía Mexicana*, núm. 3.

costos industriales en México en 1980 crecieron a una tasa muy similar a la observada en Estados Unidos en el mismo lapso (15%). Sin embargo, los precios industriales aumentaron cerca de 8 puntos porcentuales más en México que en Estados Unidos. La diferencia parece atribuible al impresionante incremento en el diferencial entre la tasa de interés en México y la internacional, inclusive, en un año en que las tasas de interés en Estados Unidos aumentaron sustancialmente. Este aumento en el interés implicó un aumento en los costos financieros de las empresas que, dado el poder de mercado de éstas, fue transferido a precios.<sup>6</sup> La implantación del Impuesto al Valor Agregado en enero de 1980 introdujo un aumento adicional. Por último, hubo algunos precios, sobre todo de servicios y de alquiler de inmuebles que parecen haber respondido al aumento en la presión de la demanda que siguió al rápido aumento en los ingresos de los estratos que son sus principales consumidores.

En 1981 hubo un nuevo aumento en los costos financieros que se vio reforzado por una sistemática aceleración del deslizamiento del valor del peso en términos de dólares. Estos cambios en el precio de las divisas y en el costo del dinero, además de su impacto directo sobre el costo de las importaciones y sobre los costos financieros, introducen cambios bruscos en las estructuras de precios relativos, que generan reacciones alcistas en los precios de los bienes cuyo precio relativo fue presionado a la baja, generando en el proceso, una tasa mayor de inflación.<sup>7</sup> Por otra parte no parece arriesgado afirmar que, al menos en algunos casos, el lapso entre cambios en costos y cambios en precios ha tendido a disminuir al generalizarse las expectativas inflacionarias.<sup>8</sup>

Cabe señalar que los dos elementos que parecen estar detrás de la escalada inflacionaria reciente —los aumentos en la tasa de interés y el deslizamiento

<sup>6</sup> En el periodo reciente, se han hecho esfuerzos para anular este fenómeno por la vía del subsidio a tasas de interés seleccionadas. Sin embargo, esta medida sólo alcanzó a alrededor de 40% de los créditos otorgados en 1981. Para el resto del crédito, por otra parte, existen una serie de arreglos financieros que han permitido aumentar sustancialmente el diferencial entre las tasas activas y las pasivas.

<sup>7</sup> Una ilustración empírica que apunta en este sentido es la que aporta el Banco de México en su Informe Anual (1981), en donde se muestra que en el periodo de aceleración de la inflación, esto es, en 1980 y 1981, la estructura de precios sufre cambios sustancialmente mayores a los que experimenta en el periodo 1978-1979 en que la inflación venía desacelerándose. Algo similar sucedió en 1973-1974 cuando los precios relativos de la industria, *vis à vis* el sector agropecuario se alteraron bruscamente contribuyendo de forma importante a la inflación de esos años. Véase al respecto Jaime Ros, "Inflación, la experiencia de la presente década", en *Economía Mexicana*, núm. 1.

<sup>8</sup> Una de las formas que puede haber asumido este fenómeno es el de sustituir la valuación de insumos por costos históricos por la valuación de insumos por costos de reemplazo.

cada vez más acelerado del tipo de cambio— no son de ninguna manera ajenos al esquema global de política económica adoptado. Por el contrario, ambos fenómenos son piezas centrales en la estrategia de política financiera desarrollada. En efecto, la política de altas tasas de interés y el deslizamiento son los mecanismos sobre los que ha recaído la lucha contra la dolarización de la economía y a la vez la consecución de altas tasas de ahorro y captación. El problema que se desprende del análisis de la inflación esbozado aquí, reside en que ambas medidas tienden a agudizar las presiones inflacionarias, lo cual agudiza las expectativas devaluatorias y por tanto hace más atractivos los depósitos en dólares obligando a una nueva alza en el tipo de interés y a un deslizamiento más rápido de la paridad cambiaria.<sup>9</sup>

Este círculo vicioso de la política financiera que involucra a la inflación no pudo ser contenido por la política antinflacionaria. Las dos vertientes de esta política, tanto en los años de desaceleración como en los de repunte, han sido el control de los salarios y el rezago en los precios del sector público. Sin embargo, estos no parecen capaces de frenar, en el caso mexicano al menos, un proceso inflacionario en un periodo que vaya más allá del corto plazo. En lo que hace al control salarial existe evidencia,<sup>10</sup> si bien no abarca el periodo reciente, en el sentido de que la capacidad de controlar el salario promedio en México por la vía de la contención del salario mínimo legal (que es el mecanismo más importante de que dispone el Estado para este fin) se reduce conforme se alarga el periodo en que el mínimo legal es presionado a la baja en términos reales. Esto se debe a que los perceptores de ingresos superiores al mínimo están generalmente sindicalizados y tienen, por lo mismo, mayor capacidad de resistencia. Lo que sucede en estos casos es una ampliación del abanico salarial que, además de redistribuir el ingreso desfavorablemente al interior de los asalariados, no evita el alza en los costos salariales en ramas importantes y, por tanto, la efectividad como mecanismo antinflacionario se pierde alterando, por otra parte, los precios relativos con la posible consecuencia de una nueva presión inflacionaria. En el presente sexenio se instrumentaron, además de reducciones sistemáticas en el salario mínimo real, una serie de topes salariales para los trabajadores que ganan más del mínimo. Este mecanismo, si bien puede haber

retrasado la aparición del fenómeno descrito en el párrafo anterior, no logró eliminarlo dada la importancia que en el ingreso de estos trabajadores tienen las prestaciones que, en general, permitían introducir aumentos en el ingreso total — y por tanto en el costo salarial— superiores a los otorgados en la fijación del mínimo legal. Por otra parte, hay que señalar que la capacidad política para imponer caídas en el salario real también tiende a disminuir conforme se alarga el lapso de vigencia de la política. El ligero repunte observado en 1981 y 1982 en el salario mínimo legal resulta, probablemente, una indicación en este sentido. (Véase Gráfica 1).

Finalmente, una caída en el salario mínimo real no necesariamente significa, ni una reducción en el ingreso real familiar (debido al posible aumento del número de familiares empleados) ni una reducción en el ingreso real individual (en el caso en que los individuos hayan experimentado movimientos en su escalafón salarial).

Con respecto al rezago en los precios de los bienes y servicios del sector público, sus efectos, cuando la medida es llevada más allá del corto plazo, pueden ser incluso negativos. Así, como resultó ser el caso en México, si la inflación no cede de manera permanente, sino que repunta después de la desaceleración inicial, el sostenimiento de los precios que nos ocupan se torna cada vez más costoso.<sup>11</sup> En general, llega un momento en que estos precios y tarifas tienen que revisarse y los aumentos suelen ser considerables. Al igual que en el caso de la tasa de interés y del tipo de cambio, muchas de estas tarifas que se cobran por insumos básicos de uso difundido (petróleo, gas, gasolina, electricidad, acero, etc.) afectan, de manera diferencial, a un gran número de procesos productivos y al consumidor final, introduciendo cambios sustanciales en las estructuras de precios e ingresos relativos con los efectos inflacionarios correspondientes.<sup>12</sup> El mismo razonamiento está detrás de los recientes retiros de subsidios a algunos bienes básicos (pan y tortillas), con el añadido de que la medida se inscribe dentro de una política de recorte presupuestal.

En vista de lo anterior, parece plausible concluir que la insistencia en los mismos mecanismos de control de la inflación se llevó más allá de sus límites razonables y que no sólo no fueron efectivos después de un cierto tiempo, alrededor de fines de 1979, sino que incluso, al tener que ser abandonados, pudieron haber reforzado las presiones inflacionarias.

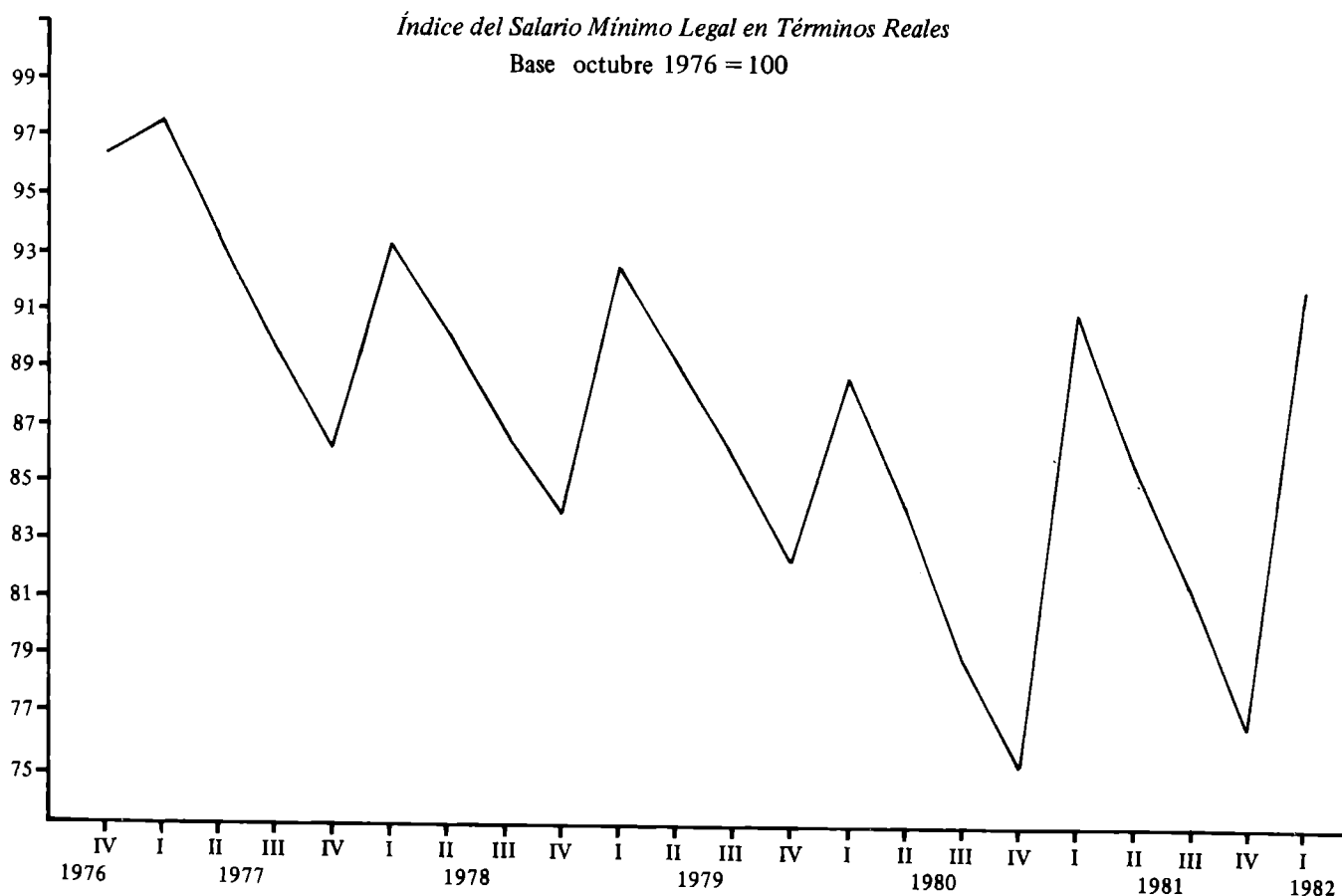
<sup>9</sup> Para una elaboración más detallada de este argumento véase José Quijano, *Estado y Banca Privada en México*, Ensayos, Serie Economía, vol. 3, México, CIDE, 1981. Véase también "La Evolución Reciente y las Perspectivas de la Economía Mexicana" en *Economía Mexicana*, núm. 3.

<sup>10</sup> Carlos Márquez, "Nivel del Salario y dispersión de la estructura salarial (1939-1977)", *Economía Mexicana*, núm. 3.

<sup>11</sup> En una situación de crecimiento acelerado del déficit del sector público la dificultad es aún mayor.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el aceleramiento de la inflación en enero de 1982, parece estar íntimamente ligado al alza en el precio de la gasolina en diciembre de 1981.

GRÁFICA 1



Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Salario General Ponderado por P. E. A. e Indicadores Económicos Banco de México.

#### 4. El deterioro de las finanzas públicas

Las finanzas públicas sufrieron también serios desajustes y contribuyeron, en consecuencia, a precipitar la crisis. Como se mencionó con anterioridad, las metas de crecimiento del PIB imponían un elevado y creciente nivel de gasto público. La inversión del Estado llegó a crecer a una tasa superior a 14% en términos reales para 1981. Tal actividad económica por parte del Estado no ocasionaría déficit importantes en la cuenta del sector público —se prevee en el PGD— ya que el gobierno ahora contaba con cuantiosos ingresos provenientes de la actividad petrolera.

Esta circunstancia, en la práctica, implicó que la estructura de ingresos del sector público debería cambiar en forma importante con respecto a lo que había sido en el pasado, e incluso que tomaría un matiz de mayor riesgo, ya que se le estaba dando un lugar prioritario dentro de los ingresos del sector

público, a un solo renglón de estos: el correspondiente a la exportación de crudo cuyo comportamiento depende, en gran medida, de condiciones internacionales ajenas al diseño de la política económica interna. Así, los ingresos del Estado por conceptos no petroleros deberían reducir su participación. Esto era congruente además con la política indiscriminada de subsidios al sector privado que se suponía requería la inversión privada para crecer. Además, también era congruente con la política antinflacionaria que el Estado venía siguiendo al mantener rezagados, deliberadamente, los precios de los bienes y servicios públicos con respecto al promedio de precios internos.

En la práctica, la nueva estructura de ingresos del sector público fracasó como esquema de financiamiento del gasto público, resultando en un serio deterioro de las finanzas públicas. En efecto, los ingresos provenientes de la actividad petrolera —que incluso rebasaron considerablemente los montos es-



tipulados en los planes de gobierno— pronto se revelaron como insuficientes para financiar el gasto público efectivamente realizado. En la primera parte del sexenio, los requerimientos de capital para la expansión de la plataforma petrolera contribuyeron a ello; y en la segunda lo fueron, en primer lugar, las transferencias crecientes de recursos públicos al sector privado (por la vía del rezago en los precios de bienes y servicios públicos al tiempo que la inflación interna, al acentuarse en 1980 y 1981, significaba un virtual traspaso de fondos petroleros del sector público al sector privado); en segundo lugar, la caída —dictada por las circunstancias internacionales— de los precios y demanda del crudo mexicano, a partir del segundo semestre de 1981.

Ante el fracaso del nuevo esquema de financiamiento y al descartar la reforma fiscal, de la misma manera que en gobiernos anteriores, la deuda externa pasó a ser la fuente principal de financiamiento de los crecientes déficits públicos, que pasan de representar 6.3% del PIB en 1977 y 1978 a 14% en 1981. El encaje legal pudo ser utilizado crecientemente a partir de 1977, ya que a fines de 1976 se encontraba a niveles muy bajos (alrededor de 10%) debido a los esfuerzos del gobierno echeverrista por resolver los problemas de liquidez de la banca privada. Sin embargo, para principios de 1979 la tasa de encaje legal llegaba a los niveles relativamente altos de 1975-1976, periodo previo a la devaluación; a partir de ese año, su nivel se mantuvo estable, significando que este recurso dejaba de ser importante como fuente de financiamiento de un creciente déficit público y cediendo su lugar a la deuda pública externa principalmente. Ésta, que había crecido aceleradamente en años anteriores, para 1981 se tornaba en el elemento crucial para la continuación de los planes de inversión y el gasto público. Así, la deuda externa pública pasa de 19 600 millones de dólares en 1976 a 48 700 millones en 1981, registrando una tasa de crecimiento anual de 20% en promedio entre esos años.

## II. LA DEVALUACIÓN Y LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN: LAS PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO

Las tendencias en los precios, la balanza de pagos y las finanzas públicas configuraron un cuadro de desequilibrios que se reforzaban mutuamente y que obligaron al Estado a abandonar crecientemente el esquema de política económica y los objetivos inicialmente adoptados. En efecto, el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos implicó incurrir en montos cada vez mayores de deuda externa,

lo que presionó a las de por sí débiles finanzas públicas por la vía del pago del servicio de dicha deuda. Afectó también a la inflación a través de la generación continua de expectativas de devaluación, las cuales fueron enfrentadas con el deslizamiento del tipo de cambio y el alza en las tasas de interés cuyos efectos inflacionarios se discutieron anteriormente. La inflación y el deterioro de las finanzas públicas, a su vez, contribuyeron al deterioro de la cuenta corriente: el déficit público, por medio de la creciente salida de divisas por concepto del servicio de la deuda; la inflación, por sus efectos sobre la balanza comercial (particularmente en el caso de ciertas importaciones, del turismo y de las transacciones fronterizas) y por la vía de disminuir el poder de compra de buena parte de los ingresos públicos, presionando así a favor del recurso a la deuda externa como fuente de financiamiento del gasto que aumentaba, en consecuencia, el monto del pago de intereses al exterior.

El deterioro acumulativo de la situación económica, agudizado en 1981 por las circunstancias externas ya mencionadas, condujo al abandono progresivo del esquema inicialmente adoptado de política económica en el que cabe distinguir varias etapas. A mediados de 1981, cuando habían aparecido con claridad varios síntomas muy serios de desequilibrios que favorecían las tendencias especulativas de dolarización y fuga de capitales, la respuesta gubernamental consistió en la integración de un paquete de medidas en el que destacan: 1) la disminución de 4% en el gasto público planeado para 1981; 2) el restablecimiento de controles a la importación; 3) el incremento de subsidios a la exportación; 4) el deslizamiento más acelerado del tipo de cambio; 5) el mantenimiento de la libre convertibilidad del peso; y 6) la continuación de la política de altas tasas de interés.

Este primer intento por corregir parcialmente la conducción de la política económica y contribuir a sanear las finanzas públicas, reducir el déficit en cuenta corriente y, así, el ritmo de endeudamiento externo a fin de evitar una crisis financiera y económica, tuvo resultados muy limitados. Por un lado, la inflación no disminuyó su ritmo y la reducción anunciada en el gasto público no pudo ser llevada a cabo.<sup>13</sup> Por otra parte, a pesar del éxito obtenido en la reducción del crecimiento de las importaciones durante el segundo semestre de 1981 (véase Cuadro 4), el déficit en cuenta corriente continuó creciendo y la deuda externa alcanzó, para finales de año, ni-

<sup>13</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto estimaba el 28 de noviembre de 1981 que el gasto para el año sería superior en 325 000 millones de pesos al autorizado y no, según el supuesto de reducción de 4%, 90 000 millones menos que el autorizado.

veles sin precedente. En esta evolución del déficit y del endeudamiento externos cabe destacar dos fenómenos. En primer lugar, el hecho de que el desequilibrio externo había llegado a tal punto que la evolución del déficit en cuenta corriente resultaba cada vez más independiente, en el corto plazo, de la evolución de la cuenta comercial: así, para 1981, el ingreso neto pagado al exterior implicó una salida que representó un valor cercano al doble del correspondiente al déficit comercial (véase Cuadro 5). En segundo lugar, cabe destacar que el endeudamiento público externo estaba sirviendo crecientemente, en el marco de la libre convertibilidad del peso, para financiar la reconversión de la deuda privada de dólares a pesos, así como la especulación cambiaria y la fuga de capitales consecuente. En efecto, como puede observarse en el Cuadro 5, la balanza en cuenta corriente más la de capital a corto y largo plazos del sector público pasa de deficitaria en 1979 y 1980 a superavitaria en 1981, al igual que había sucedido ya en los años de 1976 y 1977 durante la especulación pre y post devaluatoria de esos años.

tos sociales en el corto plazo en la forma de recesión económica, mayor desempleo abierto y una redistribución regresiva del ingreso (asociada al impacto inflacionario de la devaluación) pero permitiría, en principio, romper con el círculo vicioso en que se encontraba la economía al aminorar las expectativas de devaluación (como resultado de la devaluación misma) y controlar el proceso inflacionario por la vía de contraer el gasto público y recuperar el control de la demanda agregada. En el mediano plazo, los beneficios derivados de la devaluación en forma de una mayor competitividad internacional crearían las condiciones para un nuevo periodo de crecimiento sostenido en el contexto de un sector externo equilibrado. La segunda opción consistía en acompañar el restablecimiento de controles a la importación con algún mecanismo de control de cambios que permitieran recuperar un cierto grado de autonomía en la política monetaria y, por esta vía, romper el círculo vicioso de tasas de interés-inflación-especulación cambiaria-deslizamiento del peso-alza en tasas de interés. En esta opción, los costos aso-

## CUADRO 5

*Balanzas comerciales, en cuenta corriente y capital del Sector Público 1974-1981*  
(millones de dólares)

	<i>Balanza Comercial (mercancías)</i>	<i>Balanza Comercial (mercancías y servicios)</i>	<i>Balanza de Servicios Factoriales</i>	<i>Balanza en Cuenta Corriente</i>	<i>Balanza en Cuenta Corriente más Capital del Sector Público</i>
1974	-3 295.5	-2 296.8	- 929.2	- 3 226.0	- 304.4
1975	-3 637.0	-2 983.4	-1 459.2	- 4 442.6	- 94.8
1976	-2 644.4	-1 787.2	-1 896.1	- 3 683.3	1 409.4
1977	-1 054.7	+ 336.5	-1 932.9	- 1 596.4	1 326.3
1978	-1 854.4	- 310.0	-2 383.0	- 2 693.0	119.2
1979	-3 162.0	-1 458.8	-3 377.0	- 4 875.8	-1 523.6
1980	-3 178.7	-1 807.9	-4 952.9	- 6 760.8	-2 634.5
1981	-3 725.4	-4 102.9	-7 601.5	-11 704.1	2 801.5

*Fuente:* 1970-1978 Banco de México, Estadísticas Históricas, Balanza de Pagos. 1979-1981 Banco de México, Indicadores Sector Externo, mayo de 1982.

Ante el relativo fracaso de las medidas adoptadas a mediados de 1981, se inició a principios de 1982 una segunda etapa marcada por dos opciones principales de política económica de corto plazo. La primera consistía en repetir el patrón tradicional de medidas que el Estado había utilizado siempre que se enfrentaba a problemas de desajuste financiero: intentar reducir los déficit externo y público por la vía de contener el gasto público y el crecimiento económico e implantar otras medidas, tales como la devaluación, en un marco de libre convertibilidad de la moneda. Este paquete tendría asociados cos-

ciados a las dificultades administrativas del establecimiento de un control de cambios se verían compensados por las ventajas derivadas de la recuperación del control de la política monetaria, la racionalización en el uso de las divisas, una menor tasa de inflación y una menor desaceleración económica que en la opción asociada a la contracción fiscal y monetaria con maxi-devaluación.

Ante la renuncia a adoptar esta segunda opción, la nueva caída en el precio externo del petróleo y el aceleramiento de la inflación en enero de 1982, la crisis cambiaria no se hizo esperar. La dolarización

del sistema bancario alcanzó niveles sin precedentes en la historia moderna del país a principios de 1982;<sup>14</sup> en enero 50% de los depósitos en la banca privada y mixta estaban en dólares, mientras que en septiembre de 1976 este tipo de depósitos alcanzó 33% del total. Durante el mes de febrero, sobre todo días antes de la devaluación, se registraron ventas masivas de dólares por la banca nacional. El Banco de México, ante esta perspectiva, se retiró del mercado cambiario con la consiguiente devaluación del peso en más de 40% y el gobierno elaboró, días después, otro paquete de medidas entre las que se incluía una reducción del gasto público de 3%. En el mes de abril se añadieron medidas adicionales, entre las cuales destaca una reducción del gasto público del orden de 5% y otras que implicaban un esfuerzo radical por controlar más efectivamente los gastos de cada dependencia pública a fin de sujetarlos a las reducciones estipuladas. Ello implicaría, en principio, una reducción en el déficit público del orden de 150 000 millones de pesos. Más adelante (principios de agosto), se planteó el reajuste de los precios de los energéticos que vende el sector público (derivados del petróleo y electricidad) y la reducción de los subsidios al consumo de ciertos bienes básicos (pan y tortilla).

El conjunto de medidas reseñado significó optar por la primer opción mencionada anteriormente: devaluación con contracción monetaria y fiscal. Las consecuencias de esta política fueron una agudización del proceso inflacionario (en los siete primeros meses de 1982 el incremento del índice de precios al consumidor fue de casi 39%) y de las tendencias recesivas de la economía. La aceleración inflacionaria está asociada a la devaluación en condiciones de franca erosión de los mecanismos de política antinflacionaria utilizados en el periodo reciente (control salarial y rezago de los precios y tarifas del sector público). La agudización de las tendencias recesivas está asociada a la contracción de la inversión y consumo públicos, al desplome de la inversión privada derivado de la contracción del financiamiento, a los efectos de la devaluación y la especulación cambiaria posdevaluatoria y a la disminución de la propensión al consumo privado derivado de la redistribución regresiva del ingreso, asociada a la devaluación y al proceso inflacionario.

Apenas seis meses después de la devaluación de febrero, la aceleración inflacionaria, que ha anulado buena parte de las ventajas derivadas del cambio en la paridad, y la especulación financiera, asociada a

la situación de "estanflación", han conducido a una nueva crisis cambiaria. Ante ella el gobierno ha respondido, el 6 de agosto pasado, con el establecimiento de un mecanismo parcial de control de cambios (la aplicación de un sistema de tipo de cambio dual) que constituye un acercamiento a la segunda opción de política económica mencionada anteriormente. Conviene preguntarse en este punto sobre las razones que condujeron al fracaso, en tan corto tiempo, de la devaluación de febrero y la política de estabilización asociada.

Nos parece que buena parte de la respuesta a la pregunta anterior depende del hecho de que el diagnóstico asociado a la política de estabilización seguida estaba fundamentado implícitamente en varias consideraciones incorrectas o insuficientes. En primer lugar, la esperanza de controlar el proceso inflacionario derivado de la devaluación, mediante la contracción del gasto público, estaba fundada implícitamente en un diagnóstico incorrecto de la naturaleza de la inflación reciente y en particular del papel que en ésta ha jugado el aumento de los costos financieros de las empresas. En segundo lugar, se sobreestimaron implícitamente los efectos que la devaluación tendría sobre la balanza comercial dada: 1) la estructura actual de las exportaciones en la cual las exportaciones petroleras representan más de 70% de la exportación total de mercancías; 2) la recesión internacional que pone límites a la expansión potencial de las exportaciones no petroleras; 3) el peso considerable que las importaciones complementarias de bienes de capital e intermedios tienen en la estructura actual de importaciones, y 4) se desconoció la magnitud en que el desequilibrio externo es de naturaleza financiera, derivada del peso que el servicio de la deuda tiene en el déficit en cuenta corriente y de capital, y del papel que la especulación cambiaria estaba jugando en el endeudamiento público externo. Así, en la medida en que la devaluación de febrero fue por razones financieras, ello planteaba dos alternativas para el futuro: un enfoque más flexible en la determinación del tipo de cambio (con todos los problemas asociados de especulación cambiaria) o bien el establecimiento de algún mecanismo de control de cambios. La introducción, en agosto de 1982, de un sistema de tipo de cambio dual resulta ser un compromiso entre esas dos opciones, compromiso que combina una mayor flexibilidad en la determinación del tipo de cambio en el mercado libre junto con la presencia de un tipo de cambio preferencial que supone un cierto grado de control y racionalización de las divisas que el estado percibe por concepto de las exportaciones petroleras y del crédito externo al sector público.

<sup>14</sup> El aumento de la captación bancaria en moneda extranjera ya se venía dando desde el segundo semestre de 1979. Véase el trabajo de Alejandro Vázquez en este mismo número.

### III. LAS PERSPECTIVAS DE LARGO PLAZO Y LOS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Si bien las perspectivas de corto plazo están dominadas por los efectos de las políticas de devaluación y estabilización adoptadas a lo largo de 1982, del establecimiento de un sistema de tipo de cambio dual se derivan varias ventajas, ya mencionadas anteriormente, tales como la recuperación de un cierto grado de control sobre la política monetaria, la racionalización en el uso de las divisas y un menor impacto inflacionario de la devaluación del tipo de cambio libre. Sin embargo, nos parece que las lecciones del periodo reciente apuntan hacia la necesidad de otras reformas tan o más importantes que la adopción de un mecanismo parcial de control de cambios.

En el ámbito de la política macroeconómica los problemas más relevantes parecen ser: *a*) la erosión de los instrumentos tradicionales de la política monetaria y *b*) el reto que le plantean a la política fiscal el deterioro creciente de las finanzas públicas, el rezago de los consumos sociales y la desigualdad en la distribución del ingreso. Veamos estos problemas en mayor detalle.

La política macroeconómica ha tenido como eje central y exclusivo a la política monetaria, excepto en los periodos de crisis en que la necesidad de una política fiscal reaparece en la forma de una contracción en el gasto público.<sup>15</sup> Tal política monetaria, en el contexto de mercados financieros subdesarrollados, depende para su efectividad de varias condiciones: 1) un manejo del gasto público subordinado a los objetivos de la política monetaria, dada la reducida carga fiscal existente; 2) la ausencia de presiones inflacionarias significativas ya que, de otra manera, se pierde el control de la política monetaria tanto por las presiones derivadas de la expansión del crédito al sector privado, como por la expansión del déficit y crédito al sector público derivada del mismo proceso inflacionario,<sup>16</sup> y 3) una relativa autonomía de los mercados financieros locales con respecto a los del exterior a fin de desligar la expansión monetaria interna del Estado de la balanza de pagos. Durante la década de los setenta, estas tres condiciones para la efectividad de la política monetaria y los instrumentos tradicionales de control desaparecen o se erosionan ante la reaparición de

<sup>15</sup> Para un análisis de la política monetaria y sus limitaciones en el caso de México, véase en esta revista, A. Vázquez, "La Política monetaria, 1973-1981".

<sup>16</sup> Para un análisis de la relación entre inflación y déficit del sector público, véase en esta revista G. Aceituno e I. Ruprah, "Déficit Público e inflación".

presiones inflacionarias significativas; el deterioro creciente de las finanzas públicas, el nivel tan alto al que llega el encaje legal y la liberalización y reformas del sistema financiero que integra, en mayor medida que en el pasado, a los mercados locales con los del exterior.

Por otra parte, la política macroeconómica, en particular la fiscal, se enfrenta al reto planteado por los nuevos y crecientes requerimientos de las políticas sociales, esto es, a la necesidad de un "sector público grande" derivado de: 1) la estructura misma de la población mexicana con un alto porcentaje de población joven y dependiente que requiere de servicios, como la educación y la salud, que son típicamente provistos por el sector público; 2) los rezagos existentes en el ámbito de los consumos sociales, y 3) los requerimientos de crecimiento del empleo total, dado el crecimiento futuro de la fuerza de trabajo y el subempleo existente, que implican una rápida expansión de los servicios públicos "intensivos en trabajo" (piénsese en si se hubieran podido crear 800 000 empleos al año, en el periodo reciente, en ausencia de una rápida expansión del sector público).<sup>17</sup>

La necesidad de nuevos instrumentos de política económica para regular la demanda agregada, ante la erosión de los instrumentos tradicionales de política monetaria y la necesidad de un sector público grande ante los requerimientos planteados por las políticas sociales, sugieren la deseabilidad (y quizá inevitabilidad) de hacer más flexible la utilización de los ingresos públicos como variable reguladora de la demanda agregada, en la medida en que el manejo de ésta por el gasto público y la política monetaria resulta no sólo indeseable, por sus efectos negativos sobre el potencial de crecimiento, sino muy difícil en el futuro por las razones indicadas anteriormente. Ello a su vez implica la necesidad de una reforma fiscal profunda y de una política más flexible y activa en materia de precios y tarifas del sector público; dicho de otro modo, es necesaria una política fiscal de Estado moderno en que los planes de inversión y gasto público son determinados independientemente de los vaivenes coyunturales y de los requerimientos de regulación de la demanda agregada (a los que se hace frente con la política de ingresos públicos y no con la de gasto).

En el ambiente de la política microeconómica destacan los problemas asociados a las limitaciones de la política industrial tradicional y a la forma en que éstas han intentado ser superadas en el periodo reciente. La política industrial tradicional puede ser

<sup>17</sup> Más de 40% de la expansión total del empleo, entre 1975 y 1982 parece atribuible al sector público.

caracterizada por los siguientes rasgos: 1) una política proteccionista pasiva y discriminatoria contra la producción interna de bienes de capital; 2) una política de libre entrada a la industria que, en presencia de la política proteccionista, propicia la proliferación anárquica de empresas y el desaprovechamiento de economías a escala, y 3) una política de subsidios generalizados a la producción y la inversión que prácticamente deja en manos del mercado la asignación de las inversiones industriales. Durante la década de los setenta, estas limitaciones de la política industrial tradicional han intentado ser superadas por medio de medidas de política que resultan del compromiso y tensión entre los diagnósticos contradictorios sobre la ineficiencia micro y macroeconómica de nuestro aparato industrial: aquel que asocia la ineficiencia del aparato industrial a la falta de competencia externa y al sesgo antiexportador introducido por la política proteccionista seguida, y aquel que identifica la principal limitación de la estructura industrial en su carácter incompleto y desarticulado y enfatiza la necesidad de instalar en el país un núcleo tecnológico endógeno constituido, en particular, por un sector productor de bienes de capital cuya ausencia había provocado que los efectos multiplicadores del gasto público y la inversión privada fluyesen hacia el exterior en forma de importaciones creando una situación insostenible para la balanza de pagos.

De la tensión entre estos diagnósticos tan opuestos se derivaron las principales reformas a la política industrial introducidas, principalmente, durante la segunda mitad de los setenta: 1) la liberalización de los controles de importación y la sustitución de régimen de permisos previos por tarifas de importación, con el fin de "abrir" el sector industrial a la competencia internacional; 2) la introducción de incentivos a la centralización del capital nacional bajo la forma de conglomerados financieros e industriales<sup>18</sup> con el fin de incrementar el potencial de acumulación y el aprovechamiento de economías a escala en la industria nacional, y 3) la elaboración de un plan nacional de desarrollo industrial que fijara

prioridades a la política de subsidios y a la asignación de las inversiones industriales, con el fin de orientar el sector manufacturero tanto hacia la exportación como hacia la sustitución de importaciones de bienes de capital.

El desempeño productivo del sector manufacturero durante el auge reciente sugiere que los cambios introducidos no han permitido superar las limitaciones de la política industrial tradicional. Esta evaluación lleva a preguntarnos en qué medida la alternativa a esta política no puede ser la seguida recientemente de liberalización comercial y centralización del capital, sino más bien una *política de protección más activa y selectiva* que la del pasado y una *política más intervencionista* tanto de regulación de la entrada de empresas a la industria (más que de incentivos a la conglomeración), como en materia de subsidios y asignación de las inversiones con el fin de actuar directamente sobre los coeficientes de importación a demanda interna en actividades específicas. Esta sustitución de importaciones, que depende de la orientación sectorial de la inversión neta,<sup>19</sup> no parece haber sido llevada a cabo, en el periodo reciente, salvo en contadas ramas de producción donde el Estado invirtió directamente (como es el caso de la petroquímica). La dificultad no parece haber sido de falta de reconocimiento del problema ni de estímulos apropiados a la inversión, sino más bien parece haber habido un problema de escasa incidencia marginal de estos estímulos frente a la amplia gama de subsidios y exenciones para una gran variedad de actividades, todo ello frente a la baja carga fiscal prevaleciente en el régimen tributario de las empresas.

Finalmente, cabe destacar que las reformas estructurales en los ámbitos fiscal, financiero e industrial, discutidas en los párrafos anteriores, aparecen cada vez más como problemas del corto plazo y como crecientemente inevitables si la crisis actual ha de ser superada por un nuevo periodo de crecimiento sostenido que no se apoye exclusivamente en la expansión acelerada de la economía petrolera.

<sup>18</sup> E. Jacobs, "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", *Economía Mexicana*, núm. 3.

<sup>19</sup> Véase en esta revista, J. Casar, "Ciclos Económicos en la industria y sustitución de importaciones (1950-1980)".