

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL NUEVO GOBIERNO

José I. Casar

1. INTRODUCCIÓN

Al producirse el relevo del poder ejecutivo el 1 de diciembre de 1982, la economía mexicana enfrentaba una situación de crisis sin paralelo en su historia contemporánea. Por primera vez en el periodo de posguerra, el producto interno bruto per cápita cayó, en ese año, en más de dos puntos porcentuales, con la consiguiente caída en el empleo. A su vez, la inflación alcanzaba niveles cercanos a 100%, medida entre diciembre de 1981 y el mismo mes de 1982. Las finanzas públicas, a pesar del intento por frenar el gasto desde mediados de 1981, habían alcanzado un nivel de deterioro tal, que el déficit fiscal se situaba alrededor de 17% del producto. El déficit en cuenta corriente, a su vez, ascendía a más de 2 700 millones de dólares, a pesar de que la contracción económica y las devaluaciones de 1982 habían generado un superávit comercial de más de 7 000 millones de dólares, en un contexto en que la deuda externa superaba los 80 000 millones de dólares, y presentaba una estructura de vencimientos que no sólo hacía imposible el seguir aumentándola, sino que acercaba al país, peligrosamente, a la cesación de pagos. Finalmente, la credibilidad en la moneda nacional y en el sistema financiero, había prácticamente desaparecido durante 1982, en un proceso de especulación que implicó una creciente fuga de divisas —a pesar de que el dólar se encareció en más de 140% entre enero y agosto— y un fuerte proceso de desintermediación financiera, por lo menos hasta agosto.

Enfrentada a esta situación, la nueva Administración ha propuesto dos paquetes de medidas de

política económica —el Programa Inmediato de Reordenación Económica y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988— que se ocupan, respectivamente, de la estrategia para superar la crisis a corto plazo, y de la estrategia de cambio estructural para impedir que el crecimiento económico a mediano plazo vuelva a generar los desequilibrios que llevaron a la crisis actual.¹

El propósito del presente trabajo es contribuir a la evaluación de las estrategias mencionadas, desde el punto de vista de las hipótesis que sobre el comportamiento de la economía mexicana se han venido presentando en esta revista en los últimos cuatro años. No está por demás señalar que, particularmente en el caso del Plan Nacional de Desarrollo, el análisis que aquí se presenta no pretende ser exhaustivo, sino que se limita a algunos aspectos macroeconómicos, salvo contadas excepciones.

El trabajo está ordenado en cinco apartados. Los dos primeros presentan la estrategia de corto plazo y una evaluación de la misma, respectivamente.² Esta evaluación se centra en la discusión de la viabilidad de las políticas antinflacionaria y fiscal. Los apartados 3 y 4, abordan, a su vez, la estrategia de mediano plazo que ofrece el Plan Nacional de Desarrollo y su evaluación. Por último, el apartado 5 recoge algunas de las conclusiones del análisis.

¹ Véase al respecto Presidencia de la República (1982) y Poder Ejecutivo Federal (1983).

² Estos dos apartados están tomados prácticamente sin alteraciones de J. I. Casar (1983).

2. LA ESTRATEGIA DE CORTO PLAZO

Para enfrentar la crisis por la que atraviesa la economía mexicana, el nuevo gobierno ha propuesto un Programa Inmediato de Reordenación Económica, cuyos propósitos fundamentales y estrategia de política económica están contenidos en un documento enviado por la Presidencia de la República al Congreso de la Unión en diciembre de 1982, y en el cual se basa la discusión presentada en este apartado.³ Este programa de corto plazo contempla como objetivos fundamentales: 1) recuperar la confianza en el peso, lo cual, en la versión oficial, implica una vuelta gradual a la libertad de cambios; 2) lograr un tipo de cambio realista y relativamente estable, para lo que resulta indispensable; 3) controlar la inflación; 4) aumentar el ahorro interno tanto público como privado, y 5) defender la planta productiva y mitigar los efectos de la crisis sobre el nivel de empleo.

Antes de reseñar el paquete de medidas de política económica que se ha diseñado para obtener los objetivos enumerados, vale la pena detenerse en el primero de ellos, en cuya formulación —como veremos— se refleja la concepción que del funcionamiento de la economía mexicana parece tener la nueva Administración. La renuncia al control directo del mercado cambiario, en un contexto en que el costo político de su introducción había sido ya pagado por la Administración anterior, y teniendo en cuenta, además, la experiencia de 1981 y el primer semestre de 1982, en que se puso de manifiesto el nivel de volatilidad de la demanda especulativa por divisas,⁴ revela una confianza extraordinaria en el mecanismo de precios como regulador del sistema económico o, por lo menos, una concepción de lo que debe ser el funcionamiento “normal” de la economía en la que los controles, por parte del Estado, se consideran excepcionales. La alternativa sería pensar que el control de cambios fue un fracaso total durante los tres meses en que estuvo vigente. Para esto, sería necesario probar que el mercado negro, que efectivamente se desarrolló en esos meses —sobre todo en la frontera norte del país—, representaba

³ Véase Presidencia de la República (1982).

⁴ Este punto está ilustrado por el hecho de que un aumento en el precio del dólar de más de 140% en seis meses a partir de febrero de 1982, fue incapaz de revertir las expectativas devaluatorias, y la demanda continuó superando a la oferta, obligando a la posterior introducción del control generalizado de cambios.

o podía llegar a representar un costo para la economía, en términos de desintermediación financiera y fuga de capitales, mayor de lo que se puede esperar, en un clima de recesión profunda e inflación, de una corrida contra el peso en un contexto de libertad cambiaria. El monto de la posible oferta en el mercado negro (fundamentalmente proveniente del turismo y de las transacciones fronterizas, así como de la evasión del control por importadores y exportadores) y la elevada participación del Estado en la oferta total de divisas, hacen pensar que difícilmente podría ser este el caso.

Independientemente de lo anterior, el Estado, enfrentado a la posibilidad de intentar la estabilización de la economía, primero, y levantar el control de cambios, después, optó por montar una estrategia en la que la estabilización debe lograrse, además, en un contexto de libertad cambiaria. Esto no sólo implica renunciar a la oportunidad, ofrecida por el control de cambios, de desligar la política cambiaria y la tasa de interés internas de los mercados financieros externos y de la necesidad de controlar la especulación y la fuga de divisas, sino que, además —como veremos más adelante—, aumenta considerablemente la fragilidad de la estrategia misma.

La estrategia diseñada para alcanzar las metas señaladas arriba, y que ha comenzado a ponerse en práctica en los primeros seis meses de gobierno, puede ser vista como una política de *shock* en el sentido de que pretende, mediante alteraciones bruscas de los instrumentos de política económica en un primer momento, concentrar sus efectos negativos en diciembre de 1982 y los primeros meses de 1983. Esto tiene el propósito de conseguir —sobre todo en el segundo semestre— una tendencia a la estabilización que permita evitar nuevos cambios drásticos de política.

En lo que respecta a la política cambiaria, a mediados de diciembre las autoridades sustituyeron el sistema de tipo de cambio dual con control de cambios (50 pesos por dólar para pago de deuda e importaciones prioritarias, y 70 pesos por dólar para el resto de las transacciones) por un sistema de tres paridades; la más alta de las cuales, además, es supuestamente fijada por la oferta y la demanda. Así, hay un tipo de cambio para pagar la deuda externa (70 pesos por dólar); otro más para importaciones prioritarias (90 pesos por dólar), y un tercero, llamado libre, de 150 pesos por dólar. El

sistema tiene, además, la característica de que las dos primeras cotizaciones se deslizan de forma diferenciada. De suerte que si las reglas del juego no se modifican, estas dos cotizaciones convergirán hacia la paridad libre a fines de 1983.

La cotización de 150 pesos por dólar implica una nueva devaluación de aproximadamente 114% tan sólo en diciembre e implica un aumento en el precio del dólar durante el año de 417%, frente a una inflación de 100% entre diciembre de 1982 y el mismo mes del año anterior. Esto implica una evidente subvaluación del peso, aun teniendo en cuenta su situación de sobrevaluación anterior a febrero de 1982, que parece obedecer a tres razones. En primer lugar, al situarse muy por encima de las cotizaciones observadas en el mercado negro en el periodo de control de cambios, la nueva paridad libre permitió recuperar la totalidad del mercado de cambios para el sistema financiero local. Esto, además de ser un fin en sí mismo, permitió reestablecer, de acuerdo con el discurso oficial, la transparencia en la cotización, lo cual contribuye a disminuir el grado de incertidumbre prevaleciente en la economía. En segundo lugar, constituye un fuerte estímulo a las exportaciones y castiga a las importaciones en una situación de escasez extrema de divisas. Por último, en caso de alcanzar la meta propuesta de inflación para 1983, el cambio en los precios relativos no se habrá perdido en su totalidad, con lo cual, al menos desde este punto de vista, puede mantenerse estable el tipo de cambio en el futuro inmediato. Visto de otra manera, al ir acompañada de medidas fuertemente deflacionarias, se espera que el brusco cambio en la paridad permita mantener el tipo de cambio estable, mientras se desacelera la inflación y se derrotan —en virtud de lo anterior— las tendencias a la especulación, y de paso, hace innecesario al control de cambios de manera permanente. De esta manera, es posible volver, en el mediano plazo, a una situación similar a la que vivió el país en la “época de oro” del desarrollo estabilizador, esto es, a una situación de inflación moderada y tipo de cambio fijo o al menos relativamente estable.⁵

⁵ El objetivo final parece ser mantener los precios relativos frente al exterior, lo cual implica que sólo si la inflación interna converge a la internacional se podrá mantener fijo el tipo de cambio. De esta manera, las autoridades parecen dispuestas a volver a ensayar una política de deslizamiento paulatino de la paridad. Véase Presidencia de la República (1982).

El control de la inflación resulta, entonces, condición necesaria para lograr lo anterior y es, además —en la visión oficial—, uno de los elementos necesarios para recrear un clima de certidumbre que permita la recuperación eventual de la inversión privada. La estrategia para conseguir la desaceleración del crecimiento de los precios a un nivel —según lo esperado por el programa—, en 1983, de aproximadamente la mitad del observado en 1982 (50%), contempla tres tipos de medidas de política económica.

El primer grupo de medidas, y el más importante, consiste en un conjunto de acciones destinadas a reducir drásticamente la presión de la demanda por la vía de una reducción extraordinaria del déficit público. La meta en este aspecto es reducir a la mitad el déficit como proporción del producto, esto es, llevarlo a 8.5% del producto interno bruto. Esta reducción será el resultado, en partes iguales, de una caída en el gasto y un aumento en los ingresos. En este último terreno, el programa espera aumentar la recaudación impositiva en dos puntos porcentuales del producto, como resultado del aumento en el impuesto al valor agregado y a otros impuestos indirectos. Por otra parte, se espera que el ajuste en el precio de los bienes y servicios que produce el sector público contribuya con otros dos puntos y medio, también como proporción del producto. Si bien el programa reconoce que estas medidas tendrán un fuerte impacto sobre los precios, se argumenta que dicho impacto será único; se concentrará en los primeros meses, y al aumentar los ingresos públicos, coadyuvará a evitar el “financiamiento inflacionario del déficit”, a reducir dicho déficit, por lo tanto la demanda agregada y, por esta vía, a controlar la inflación más adelante.

La estrategia de aplicación de estas medidas en el tiempo es similar a la seguida en el caso de la política cambiaria. Los precios de los bienes y servicios que ofrece el sector público fueron aumentados bruscamente en diciembre y enero, el impuesto al valor agregado saltó de 10 a 15% al mismo tiempo que se amplió el número de artículos sujetos al gravamen.

Así, si la estrategia antinflacionaria de la que forman parte estas medidas da resultado, las autoridades habrán logrado aumentar la participación de los ingresos públicos en el producto de manera permanente y sólo tendrán que ajustar estos instrumentos marginalmente.

El segundo pilar de la estrategia antinflacionaria lo constituye la política salarial que consiste básicamente en el establecimiento, *de facto*, de un tope a los aumentos nominales de 25%, que implica una nueva caída del salario real, y por lo tanto, contribuye a deprimir la demanda, además de aliviar, por el lado de los costos, las presiones inflacionarias. En la lógica del programa, la caída en términos reales se concentrará en los primeros meses, y tenderá a desacelerarse conforme lo haga la inflación, lo cual permitirá enfrentar las presiones laborales a mediados de año con aumentos más moderados cada vez, en una espiral precios-salarios descendente. Por otra parte, también en lo que respecta al intento de frenar los costos, presentado en el programa como apoyo a la oferta, hay un conjunto de medidas como el seguro cambiario; las divisas baratas para el pago de la deuda externa, y el crédito barato a algunos sectores, que tienden a aliviar los costos financieros de las empresas y las presiones inflacionarias que el aumento en las tasas de interés y la devaluación acarrearán.

Por último, en lo que respecta a la política de precios, el programa y las medidas puestas en práctica a partir de diciembre, éstas parten del supuesto de que a mediano plazo el control de precios es inoperante al ocultar artificialmente, más que eliminar las presiones inflacionarias. Así, se han retirado los controles a casi todos los bienes, excepto algunos de consumo masivo, dejando al mercado su regulación en la esperanza de que la contención de la demanda desacelere el ritmo de crecimiento de sus precios.

En el diagnóstico oficial, buena parte de las presiones inflacionarias, así como del endeudamiento externo obedecen al intento de crecer a tasas más altas que las que permite el ahorro interno. De aquí que el programa plantea como una de sus metas principales la elevación del ahorro, lo cual, por una parte, contribuiría a frenar la inflación al adecuar el crecimiento de la demanda al de la oferta; por otra, sentaría las bases para lograr cierta independencia del ahorro externo a mediano plazo, eliminando así la necesidad de continuar aumentando la deuda externa; y por último, al aumentar la captación bancaria, ampliaría las fuentes de financiamiento "sano" o no inflacionario del déficit público. Los instrumentos para lograr este aumento del ahorro, serían, en el caso del ahorro público, los ya reseñados que pretenden reducir el déficit a la mitad en términos relativos, y en el caso

del ahorro privado, se decidió revertir la política de tasas de interés aplicada entre septiembre y noviembre, y se llevaron —respecto de las tasas pasivas—, de niveles alrededor de 40%, a niveles cercanos a 60%. Esta medida, además de estimular el ahorro, pretende contribuir a estabilizar el mercado cambiario por la vía de la contracción de la liquidez que, se espera, fomentará la repatriación de capitales y contraerá el monto de dinero disponible para la especulación. En esta medida, de nueva cuenta, se aprecia la intención de apoyarse en el mecanismo de precios para ajustar los mercados. De nuevo, se espera que una intervención decidida devuelva a los mercados a parámetros normales en los que puedan funcionar sin cambios drásticos y a niveles realistas: en este caso, la recuperación de niveles positivos para la tasa de interés real —lo cual se obtendrá si la estrategia antinflacionaria es exitosa— permitirá ir deslizándose hacia abajo la tasa de interés nominal, conforme ceda la inflación, y mantener una tasa real que estimule el ahorro.

Para combatir el costo social de la estrategia, sobre todo en lo que respecta al desempleo, se han propuesto una serie de programas de construcción civil y de apoyo a ciertas fuentes de trabajo, que por no estar ligadas directamente a la estrategia de estabilización, no comentamos en detalle. La posible conexión con el resto del programa proviene de que, en algunos casos, se trata de fortalecer la oferta, ya sea de básicos —lo cual resultaría antinflacionario—, o de exportables —lo que aliviaría la escasez de divisas.

En síntesis, se trata de un programa de estabilización que concibe la estabilidad como el mantenimiento de un conjunto de precios relativos que despejan los mercados, y que, por tanto, renuncia al racionamiento como método para lograr la estabilización. Así, en los mercados en que por sus características institucionales el Estado tiene un papel preponderante, el programa aspira a fijar un precio realista en el sentido de que, al menos a mediano plazo, iguale la oferta a la demanda, y por lo mismo, pueda mantenerse razonablemente estable sin generar presiones que lo obliguen a modificar su política periódicamente. Tal es el caso del mercado cambiario y del de crédito. En ambos casos, la política adoptada está, aparentemente, dispuesta a pagar los costos desestabilizadores iniciales de sus medidas, a cambio de poder mantener un precio "realista" en el mediano plazo,

con el fin de derrotar la especulación y desarticular las tendencias a invertir e importar más allá de las posibilidades del país. En lo relativo a los mercados de bienes, de nuevo concibe el desequilibrio como producto de un desajuste entre oferta y demanda, en el cual el exceso de demanda mantenido artificialmente por el déficit público es el principal causante de la inflación; esto es, el Estado por sus propias peculiaridades institucionales dentro de la sociedad es capaz de ignorar las señales del mercado y de mantener o aumentar su demanda de bienes, a pesar del aumento de precios. Por tanto, para lograr la estabilización de los precios, es preciso que el Estado renuncie a dicha capacidad y reduzca su nivel de demanda. En lo relacionado con el mercado de trabajo, también la intervención del Estado se propone como apoyo al funcionamiento del mecanismo de precios. Si la organización de los trabajadores impide que el salario real reaccione al exceso de oferta, la política salarial logra que se produzca el movimiento apropiado en el precio del trabajo. Si bien en este caso no hay caída en el salario que permita equilibrar oferta y demanda, ello se debe a la naturaleza subdesarrollada de nuestra economía. Sin embargo, la caída en el salario real es parte del proceso que lleva de vuelta a la estabilidad que permitirá, en el discurso oficial, sentar las bases para avanzar en el proceso de desarrollo de largo plazo.

Se trata, en resumen, de intervenir en los mercados de manera que éstos funcionen como si no hubiera intervención, lo cual representa el único camino, no sólo para lograr la estabilidad, sino para mantenerse en ella. Al parecer, este es el trasfondo del programa de corto plazo y, de alguna manera, su originalidad y mayor realismo, si lo comparamos con los programas aplicados en otros países, en donde a partir de diagnósticos parecidos y concepciones económicas no muy distantes de la reseñada aquí, se optó por abandonar toda intervención en uno o más mercados con los resultados desastrosos conocidos por todos. Sin embargo, esta particularidad, como veremos, no garantiza el éxito del programa.

La lógica de funcionamiento del programa puede simplificarse de la siguiente manera: el *shock* administrado al tipo de cambio y al alza en las tasas de interés, sitúa a estas variables en niveles que derrotan la especulación; que, de mantenerse, permitirían posteriormente un crecimiento sano en que la cuenta comercial no presentaría problemas.

El ahorro interno financiaría prácticamente toda la formación de capital, y por tanto, la paridad y la tasa de interés real podrían mantenerse relativamente estables. La condición para que esto funcione es que, absorbido el impacto inflacionario inicial, la reducción del déficit y la consecuente caída en la demanda frenen la inflación. Si se alcanza la meta de reducir a la mitad la inflación, la tasa de interés se habrá tornado real para fin de año; las paridades convergirán hacia el equilibrio, absorbiendo la sobrevaluación del dólar, que junto con la caída en el nivel de actividad habrá generado un superávit comercial que permitirá financiar buena parte del déficit por pago a factores en el exterior, y será posible mitigar la caída en los salarios reales con un aumento moderado en algún momento del segundo semestre. Finalmente, las finanzas públicas habrán recobrado niveles más o menos aceptables, y se podrá empezar a pensar en recobrar el ritmo de crecimiento y abatir el desempleo sobre bases sanas. Esta parece ser la apuesta de la Administración. En la siguiente sección se discuten dos aspectos cruciales del razonamiento: las limitaciones de la política fiscal y las perspectivas en lo referente a la inflación.

3. LA VIABILIDAD DE LA POLÍTICA DE CORTO PLAZO

Para ilustrar algunas de las limitaciones y riesgos que enfrenta la estrategia reseñada en el apartado anterior, utilizaremos una formalización,⁶ sumamente simplificada, del funcionamiento de la política fiscal, a partir de la cual se pueden hacer algunas apreciaciones cualitativas que, esperamos, contribuyan a evaluar las perspectivas de corto plazo. Si partimos de la identidad de flujo de fondos en las cuentas nacionales:

$$ANAF = DFSP + B \quad (1)$$

donde: *ANAF* es la adquisición neta de activos financieros del sector privado (esto es, la diferencia entre ingreso disponible y gasto).

⁶ La formalización utilizada proviene de CEPG (1981). No obstante, su interpretación difiere sustancialmente de la presentada en esa publicación para ilustrar el caso del Reino Unido.

DFSP es el déficit financiero del sector público.

B es el saldo de la balanza en cuenta corriente.

Y suponemos que *ANAF* es una proporción (*b*) del ingreso real (*Y*) y que, asimismo, los egresos en la cuenta corriente son una proporción (*m*) del ingreso real, y llamamos *X* a los ingresos en cuenta corriente, tendremos:

$$bY = DFSP + X - mY \quad (2)$$

rearrreglando los términos:

$$Y = \frac{DFSP + X}{m + b} \quad (3)$$

Esta expresión nos muestra el nivel del ingreso real, determinado por el desempeño de la cuenta corriente, las propensiones combinadas al consumo y a la inversión del sector privado, y el déficit del sector público. Dado que la presente estrategia de estabilización gira alrededor de la fijación de un cierto déficit fiscal como proporción del producto, esta medida puede ser representada por:

$$G - T = DFSP \quad (4)$$

donde: *G* es el gasto público total.

T son los ingresos del sector público (incluidas las ventas de las empresas públicas).

Si llamamos *t* a la participación de los ingresos públicos en el ingreso tendremos:

$$G - tY = DFSP \quad (5)$$

y rearrreglando los términos y denotando por un asterisco(*) el objetivo de política tenemos:

$$t = \frac{G - DFSP^*}{Y} \quad (6)$$

Las ecuaciones (3) y (6) constituyen un modelo en que, dados *m*, *b* y *X* que son formalmente variables exógenas, la manipulación de *t* y *G* como instrumentos permite obtener una cierta meta para el déficit público y arroja un nivel de ingreso real

de equilibrio. De aquí se desprende una serie de observaciones. En primer lugar, se hace evidente la dependencia de la estrategia con respecto a las exportaciones de petróleo. Una caída en las exportaciones implicaría un menor nivel de ingreso real y la necesidad de reducir el gasto público o aumentar las tasas de imposición como porcentaje del producto para alcanzar la meta en el déficit público. Más aún, dado el peso de los ingresos petroleros en los ingresos públicos (superior a 30%), la caída en el precio del petróleo implicaría, por esta segunda vía, la necesidad de contraer de nueva cuenta el gasto y, con él, el ingreso para alcanzar la meta fijada al déficit público. Sin embargo, estos dos efectos implican un ajuste único que, en principio, y si la caída en los ingresos petroleros no es muy grande, puede ser absorbida sin renunciar a la estrategia.

Una segunda observación, referente a la dependencia de la estrategia con respecto a la inflación y al éxito de la política cambiaria, introduce dudas mayores con respecto a las perspectivas del programa de estabilización. En efecto, la ecuación (3) muestra que un aumento en *b*, esto es, en la adquisición neta de activos financieros como proporción del ingreso, implica una reducción del ingreso, la cual, a su vez, introduciría la necesidad de ajustar la política fiscal para obtener la meta fijada para el déficit público. Ahora bien, ¿de qué depende el valor de *b* a corto plazo? En un contexto de recesión e incertidumbre como el que atraviesa la economía mexicana y dado el marco de relativa libertad cambiaria, la tendencia a acumular activos financieros, y lo que es más peligroso aún, la tendencia del público a inclinarse por activos denominados en dólares —que en el actual marco institucional implicaría el resurgimiento de la fuga de capitales—, depende en buena medida de las expectativas devaluatorias, y consecuentemente, del ritmo de la inflación.

Así, si la contracción de la demanda no logra frenar la inflación en un periodo relativamente corto, el alza en *b* provocará una nueva caída en el nivel de ingreso; obligará a nuevos recortes en el gasto —o aumentos en los impuestos— para mantener la meta del déficit, y en la medida en que se traduzca en fuga de capitales más que en un aumento en la demanda de activos financieros internos, presionará al alza del tipo de cambio y de las tasas de interés para impedir la fuga de capitales, lo cual repercutirá en la inflación, generándose así

un círculo vicioso entre tipo de cambio, tasa de interés e inflación, que además se verá acompañado de un nivel de ingreso decreciente reforzado por un nivel de gasto a la baja y de impuestos al alza, en el cual esto último, a su vez, reforzaría las presiones inflacionarias.

La dependencia del éxito del programa con respecto a la contención de la inflación se ve reforzada por otros dos fenómenos: el primero es la mayor sensibilidad del gasto con respecto a la inflación, en comparación con la que se observa para los ingresos públicos, lo cual agravaría la caída necesaria en el ingreso para alcanzar la meta fijada al déficit público; el segundo tiene que ver con el financiamiento del déficit. En la medida en que el aumento en la demanda de activos financieros adoptara la forma de un flujo de capital al exterior, el Estado perdería espacio de maniobra para financiar el déficit con deuda interna, y dada la precaria posición de México en los mercados financieros internacionales, probablemente se vería forzado a aumentar la emisión de medios primarios de pago, lo cual, a su vez, aumentaría el monto de recursos líquidos susceptibles de entrar al ámbito de la especulación. Más aún, la política salarial resultaría cada vez más difícil de sostener en un escenario de este tipo, y los aumentos nominales que se concedieran a los trabajadores incidirían, a su vez, sobre la inflación.

Los distintos círculos viciosos que generaría la estrategia si fracasa en su intento de controlar la inflación, o bien si por otros motivos es incapaz de mantener una cierta estabilidad cambiaria, seguramente obligarían a abandonar la estrategia, y probablemente, a reintroducir controles directos en uno o más de los mercados. La eficacia global del programa depende, entonces, de su éxito en la lucha contra la inflación. Pasamos, por tanto, a examinar las perspectivas en lo referente a este problema.

Cualquier aumento en el nivel de precios del producto interno puede ser descompuesto en aumentos en cada uno de sus componentes, los cuales, eliminando por el momento las ventas intermedias y considerando al producto como si fuera una sola mercancía, son: los salarios por unidad de producto, los beneficios por unidad de producto, la tasa impositiva global y los precios del sector externo. Estos últimos, dadas las tendencias a la baja en la inflación internacional, estarían dominados sobre todo por el tipo de cambio. Como veíamos en la segunda sección de este trabajo, la polí-

tica antinflacionaria pretende mantener una cierta estabilidad en el tipo de cambio y en las tasas impositivas, después de aumentos sustanciales en el primer momento. Al mismo tiempo, se ha puesto en práctica una política salarial que implica una fuerte caída inicial en el salario real, la cual, se espera, se estabilizará en el segundo semestre del año. Entonces, el punto nodal de la política antinflacionaria reside en que, una vez absorbidos los aumentos iniciales en las tres variables mencionadas, se abra un periodo de tregua en el cual esos tres conjuntos de precios se puedan mantener, y en función de esto —y principalmente de la caída de la demanda agregada, producto de la contracción del déficit público—, los márgenes nominales de ganancia frenen su tendencia al alza para completar el cuadro de desaceleración de la inflación.

De no reaccionar los márgenes, la inflación no se desaceleraría de forma importante; la política salarial sería crecientemente inmanejable; las presiones sobre el tipo de cambio resurgirían, y el Estado se vería obligado, si quiere mantener su estrategia fiscal, a aumentar los precios de los bienes y servicios que ofrece, así como los impuestos, o bien a reducir aún más su gasto, todo lo cual llevaría a una situación como la descrita en párrafos anteriores al discutir las limitaciones de la política fiscal.

En este contexto, la pregunta clave es: ¿qué posibilidades tiene el control de la demanda para frenar el crecimiento de los márgenes y con ello el de los precios? La experiencia histórica sugiere que el impacto de los cambios en la presión de la demanda sobre los márgenes y los precios, en épocas de inflación más moderada que la observada en esta coyuntura, es bastante reducido para sectores muy importantes —en particular la industria—, y que su efecto principal se siente en algunos servicios, en la construcción y en algunos mercados agropecuarios. Existen tres motivos adicionales para pensar que los precios no reaccionarán en la medida suficiente. El primero tiene que ver con las expectativas, que no suelen ceder fácilmente ante una caída en la demanda y que pueden producir aumentos en los márgenes y los precios, en el intento de cubrir la inflación esperada. El segundo se refiere a los costos financieros que, después de las sucesivas devaluaciones en 1982 —en lo que respecta a las empresas endeudadas en dólares y al aumento en las tasas de interés internas en diciembre—, han aumentado significativamente

su participación en los márgenes brutos de ganancia. La precaria situación financiera de gran parte de las empresas puede perpetuar las presiones alcistas en los precios, en una situación de iliquidez, con el exclusivo fin de evitar la quiebra. Por último, y esto es quizá lo más importante, la estrategia antinflacionaria implica, de tener éxito, una seria reestructuración de los precios relativos y, por lo tanto, de las participaciones en un ingreso real reducido en que la participación de los ingresos públicos y de los exportadores (fundamentalmente, también el Estado) aumente a costa de trabajadores y de empresarios. No se trata, además, en el caso de los empresarios, de una reducción distribuida de manera uniforme, sino por el contrario, la reducción implica un reajuste global de la estructura de los precios relativos de los bienes, debida a la diferente incidencia relativa de los aumentos originales en el precio de las importaciones, de los bienes públicos y de los salarios nominales. Entonces, la efectividad de la reducción en la demanda deberá enfrentarse, por una parte, a la resistencia de trabajadores y empresarios frente al intento de generar una devaluación real del peso, y por la otra, a una estructura de precios relativos de los bienes que, a corto plazo, suele ser bastante rígida.

En síntesis, el éxito del paquete de estabilización parece depender crucialmente del éxito que la contracción en la demanda tenga en su cometido de controlar —por la vía de frenar el alza en los márgenes— los precios en los meses de tregua en las presiones salariales, el mercado cambiario, y en las presiones para reajustar al alza los ingresos públicos, que ganó con las medidas de *shock* puestas en práctica en diciembre. El éxito, en otras palabras, depende de que la caída en el nivel de actividad discipline a los agentes económicos al grado de que acepten un cambio importante en la estructura de precios e ingresos relativos.

4. LA ESTRATEGIA DE “CAMBIO ESTRUCTURAL”

En la sección anterior se ofrecen argumentos que pretenden ilustrar la fragilidad del programa económico de corto plazo adoptado por el actual gobierno, así como algunos de los posibles mecanismos de desequilibrio acumulativo cuya aparición es de esperar si el programa fracasa. Para tener una evaluación más completa de la estrategia, cabe pre-

guntarse sobre el posible beneficio del éxito del programa, en contraposición a las posibles pérdidas si fracasa.

Los costos de un posible fracaso se pueden apreciar refiriéndonos a los procesos que se desencadenarían de no lograrse, en el segundo y el tercer trimestre de 1983, una reducción significativa en la tasa de inflación. La magnitud del daño, en ese caso, estaría dada por el lapso que transcurriera antes de que, el Estado abandonara la estrategia. Las primeras señales de que la política ha sido derrotada probablemente serían una nueva devaluación, ya fuera en el llamado mercado libre o en un posible mercado paralelo; un aumento en la presión laboral, y nuevos aumentos de importancia en los precios y tarifas del sector público. De suceder esto, la implicación sería una caída en el nivel de actividad más profunda que la anticipada y la posibilidad de la vuelta a la estabilidad y a una posible recuperación. Esto es, el costo sería la profundización y alargamiento de la crisis.

De tener éxito, por el contrario, la inflación se habrá reducido y el tipo de cambio se habrá estabilizado a costa de una caída en el salario real y en el nivel de actividad. Se podrá empezar a pensar, en algún momento de 1984, en la reactivación del proceso de crecimiento.

Sin embargo, la nueva Administración sostiene que esta recuperación del ritmo de crecimiento de la economía enfrenta una serie de desequilibrios estructurales, que deben ser superados para garantizar que el nuevo periodo de crecimiento pueda prolongarse y no genere una nueva crisis.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo ubica cuatro áreas de problemas estructurales que tienen que ver con: 1) desequilibrios del aparato productivo y distributivo, 2) insuficiencia del ahorro interno, 3) escasez de divisas y 4) desigualdades en la distribución del ingreso. Para superar estos desequilibrios, el Plan propone seis líneas de “orientación estratégica”, que sirven de marco a la aplicación de medidas concretas en los campos de la política económica general, la política social, la política sectorial y la política regional.

En lo referente a los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, el Plan divide el análisis en sector primario, sector secundario y sector terciario. En lo que sigue nos centraremos en el análisis del sector secundario, salvo excepciones, en la medida en que se trata del sector más dinámico de la economía, y debido al énfasis que la estrategia

de cambio estructural que propone el Plan, pone en ese sector.⁷ El diagnóstico que dicho documento ofrece sobre el sector industrial señala tres problemas fundamentales que deben ser resueltos para garantizar una recuperación “sana” del proceso de desarrollo industrial. Estos son: la falta de integración de la industria nacional, el sesgo antiexportador de la misma y la falta de concertación entre los agentes que intervienen en la industria (las empresas nacionales, las transnacionales, el Estado y la banca). Estos rasgos son los que, a juicio del Plan, generaron los problemas de balanza de pagos, de capacidad de financiamiento interno y de resurgimiento de la inflación, que obligaron a la contracción de la economía. En lo que respecta al tipo de relación con el sector externo —escasa integración y baja competitividad—, el Plan señala una serie de factores causales que, en última instancia, tienen que ver con el surgimiento y fomento estatal de una estructura de precios relativos distorsionada.

Así, la falta de integración tendría su origen en una estructura de protección que favorece la producción de bienes de consumo en detrimento de los bienes intermedios y de capital, al elevar artificialmente la rentabilidad relativa del primer conjunto. Esta política, al combinarse con una política cambiaria que tendía sistemáticamente a sobrevalorar el peso, habría conducido a alentar las importaciones —sobre todo de los bienes desprotegidos— y a desestimular las exportaciones. A estos elementos se añadiría la política de precios relativos de los factores: “en particular los subsidios relativamente mayores al uso del capital han desestimulado el uso de la mano de obra”.⁸ Esta política, además de contribuir a profundizar el problema del empleo, habría llevado a la industria a importar más (dada la estructura de la protección): a exportar menos (al sesgar las decisiones tecnológicas en la dirección opuesta a la que señala nues-

⁷ “De su dinamismo [de la industria] y orientación depende de manera esencial el éxito de la estrategia del Plan”. Por otra parte, entre los propósitos que el Plan le fija a la industria está el de “Constituirse en el motor de un crecimiento económico auto sostenido, capaz de generar empleos, divisas y recursos internos suficientes para establecer condiciones de estabilidad en estos tres mercados”. Véase *Plan Nacional de Desarrollo*, SPP, 1983, pp. 314 y 318. Como veremos más adelante, el éxito de la estrategia a nivel macroeconómico depende en buena medida del comportamiento de este sector.

⁸ Véase *Plan Nacional de Desarrollo*, op. cit., p. 317. De aquí en adelante, las citas textuales provienen de ese documento, a menos que se especifique lo contrario.

tra dotación de factores), y por tanto, a profundizar la tendencia al desequilibrio externo. Por último, el Plan señala que el tercer rasgo mencionado —la falta de concertación entre los agentes— habría contribuido a profundizar el problema de la articulación con el sector externo: en el caso del Estado, al no canalizar adecuadamente su demanda potencial a la industria nacional y al fomentar indiscriminadamente los subsidios a las empresas paraestatales, lo cual dificultó su capitalización; en el caso de la inversión extranjera, al no vincularse con la base productiva nacional, y en el caso del sistema financiero, al promover una estructura de financiamiento demasiado orientada a la provisión de recursos de corto plazo, y fomentar así el recurso al endeudamiento externo.

Para superar los problemas estructurales descritos brevemente en el párrafo anterior, el Plan propone la adopción de una serie de medidas tendientes a modificar la estructura de precios relativos, para que, por esta vía, se fomente una asignación de recursos más eficiente. Así, a lo largo del Plan se insiste en que la política cambiaría “mantendrá permanentemente un tipo de cambio realista” que permita conservar la ventaja que se obtuvo, en materia de precios relativos con el exterior, con las sucesivas devaluaciones de 1982. Esta política es concebida como “uno de los principales instrumentos para lograr, de manera conjunta y equilibrada, una promoción diversificada de exportaciones y una sustitución eficiente de importaciones”. Respecto de la política comercial, los cambios que anuncia el Plan nuevamente apuntan en el sentido de generar una reorientación del crecimiento por la vía de la modificación del sistema de precios relativos en una dirección que tiende a eliminar las distorsiones que la política comercial introdujo en los últimos dos decenios. Así, se pretende sustituir el sistema de protección mediante permisos previos, por un sistema de aranceles, lo cual obligará a los productores a aumentar su eficiencia y contribuirá a eliminar el sesgo antiexportador de la industria. El uso de los permisos previos se concentrará en las ramas de bienes intermedios y de capital para fomentar la sustitución de importaciones, con lo cual se revertirá la situación anterior. Sin embargo, el Plan deja claro que la protección es una medida temporal y que tenderá a racionalizarse gradualmente.

Aunadas a las medidas anteriores, el Plan propone apoyar la reorientación del aparato industrial

hacia la producción de bienes comerciables por la vía de una política fiscal y de crédito selectiva, si bien dentro del marco general de una política de tasas de interés altas para fomentar el ahorro —como veremos más adelante— y una serie de medidas tendientes a hacer más eficiente y ágil el comercio exterior en sus aspectos no directamente productivos, así como utilizar la capacidad de demanda de las empresas públicas para fortalecer el mercado interno de bienes intermedios y bienes de capital.

Este segundo conjunto de medidas tendrá, sin embargo, un impacto forzosamente limitado en comparación con los anteriores. En el caso de los apoyos fiscales, debido a la fuerte tendencia a la contracción de los subsidios y al fortalecimiento de los ingresos públicos que el Plan anuncia en materia fiscal, así como a la amplia gama de sectores que aparecen como prioritarios.⁹ Este último factor probablemente también incida en la efectividad de la política selectiva de crédito, sobre todo teniendo en cuenta que se pretende “reducir al mínimo necesario los subsidios financieros.”

El segundo desequilibrio estructural que el Plan Nacional de Desarrollo busca superar es el que se refiere a la insuficiencia del ahorro interno. Esta insuficiencia resulta, siempre según el Plan, de la falta de dinamismo del ahorro, tanto público como privado, frente a un crecimiento de la inversión como proporción del producto, para realizar proyectos de muy larga maduración y cada vez de una mayor intensidad de capital, así como debido a la creciente participación de la construcción residencial en la inversión privada. Tanto el Programa Inmediato de Reordenación Económica como el Plan

⁹ Así, en el apartado relacionado con la política industrial (apartado 6 del capítulo 8 del Plan) se mencionan como prioritarias: dentro del rubro de bienes básicos, la industria alimentaria, textil, industria del vestido, calzado, enseres domésticos, material para transporte colectivo, materiales para vivienda y la industria farmacéutica. Dentro de los bienes de capital, la industria electrónica, y dentro de ella, en particular tendrán prioridad las microcomputadoras, los equipos de telecomunicaciones, los de uso específico en los sectores de salud y educación y los electrónicos de consumo generalizado. Los equipos para las industrias petrolera, minera y forestal, los equipos para la industria productora de bienes de capital (para fundición, forja, laminado, extrusión y conformado de metales y máquinas herramientas, entre otras) los equipos para química y petroquímica, la industria que produce equipos estándar, la de equipo para la industria eléctrica, la de motores, sistemas neumáticos, hidráulicos, y los de instrumentos y controles entre otros. Entre los bienes intermedios: la industria de la celulosa y el papel, la química, la petroquímica, la siderurgia y la metalurgia básica. Por último, la industria automotriz también cuenta entre las prioritarias, aunque sujeta, aparentemente, a un mayor control directo.

Nacional de Desarrollo señalan la falta de flexibilidad en el manejo de las tasas de interés como principal factor en el rezago del ahorro privado. En el caso del ahorro público, el crecimiento del déficit es visto como el resultado del rezago en las políticas tributarias y de precios y tarifas, así como del crecimiento excesivo del gasto corriente, los subsidios, y en algunos casos, la inversión.

En función de un diagnóstico de este tipo y de la conciencia de “las dificultades crecientes para recurrir al ahorro externo”, el cual, además, ha implicado un nivel de endeudamiento externo que “ha hecho evidente la vulnerabilidad del esquema de financiamiento del desarrollo apoyado excesivamente” en dicho endeudamiento, el Plan propone una serie de medidas que pretenden, nuevamente por la vía de un cambio en la estructura de precios e ingresos relativos, inducir un proceso de arbitraje por parte tanto del sector público como del privado, en contra del financiamiento externo y en favor del ahorro interno. En este campo, el Plan simplemente se limita a consolidar las medidas adoptadas por el Programa de Reordenación.

Así, al cambio en el precio de las divisas frente al peso, que se espera perpetuar después de 1983 (una vez que el tipo de cambio preferencial converja hacia el tipo de cambio libre) por medio del deslizamiento de la paridad,¹⁰ se añade una política de tasas de interés que ofrezcan un rendimiento real que fomente el ahorro privado. En la lógica del Plan, estas dos políticas “se manejarán de forma congruente [...] de tal suerte que no existan posibilidades especulativas de arbitraje entre el mercado interno de capitales y el mercado de divisas”. De esta manera, implícitamente, se asume que el control de los flujos de capitales se hará por medio del mecanismo de los precios relativos, y por lo mismo, se excluyen los métodos directos de control, con lo cual se mantiene, a mediano plazo, el enfoque del Programa de corto plazo.

En lo referente al ahorro público, después de la contracción del déficit instrumentada en 1983 y 1984, por la vía de la reducción del gasto y el aumento en los precios y tarifas del sector público, se espera mantener —a mediano plazo— niveles del

¹⁰ Esta política de deslizamiento continua es considerada, al parecer, como una medida transitoria, ya que el Plan se propone mantener el tipo de cambio real, y al mismo tiempo considera que después de 1983 el ritmo de la inflación interna convergirá hacia el de la inflación internacional, y por lo mismo, el ritmo del deslizamiento tenderá a cero.

déficit público de aproximadamente 4% del producto interno bruto. Una vez lograda la meta para ese indicador de 6% en 1984, una política de mantenimiento de los precios relativos del sector paraestatal, aunada a la reducción de la evasión y al aumento en la recaudación directa como resultado de la recuperación del nivel de actividad a partir de 1985, permitirá alcanzar el objetivo de un déficit de alrededor de 4% del producto. De esta manera, se pretende, al igual que en el caso del ahorro privado, mantener a mediano plazo el cambio introducido en los precios e ingresos relativos. En este caso, la política fiscal impedirá que se erosionen los precios relativos del sector público y los ingresos tributarios indirectos, lo cual, aunado a una política de gasto corriente restrictiva (se pretende reducir este rubro en 2% del producto a partir de 1985), permitirá financiar la mitad de la inversión presupuestal en el periodo 1985-1988.¹¹

La estrategia para superar el problema estructural de escasez de divisas se deriva, lógicamente, de las dos anteriores; es decir, se pretende que la reorientación de la producción hacia bienes comerciables genere un superávit comercial de alrededor de 3.5% del producto entre 1985 y 1988, lo cual, dados los requerimientos de divisas para enfrentar el pago de las obligaciones financieras con el exterior, implicaría un déficit en cuenta corriente de alrededor de 1.5% del producto en el mismo periodo. Esto, a su vez, implicaría una tendencia a la disminución de la deuda como proporción del producto. Sin embargo, para garantizar el cumplimiento de estas metas, se requiere del éxito de las políticas de tasas de interés y de tipo de cambio en su cometido de aumentar la propensión al ahorro y de canalizarlo en su totalidad al mercado interno.

El cuadro de desequilibrios estructurales que el Plan propone superar se completa con el tratamiento del problema de las desigualdades en la distribución del ingreso. En este campo, se proponen tres grandes líneas de acción: 1) ampliar la atención de las necesidades básicas, 2) aumentar la elasticidad producto del empleo y 3) promover directamente una mejor distribución del ingreso. De entre estas tres vertientes, nos concentraremos

en la segunda, ya que se trata de la de mayor alcance —y así lo reconoce el Plan— y de la más ligada a la política económica. Nos referiremos a las otras dos sólo en la medida en que se relacionen con aquélla.

La elevación de la capacidad de absorción de empleo de la economía se lograría, a mediano plazo, mediante la orientación del gasto público y la reorientación del proceso de crecimiento hacia sectores y técnicas que reduzcan “el sesgo en contra del factor trabajo”. Como señalábamos más arriba, esta reorientación se inducirá fundamentalmente por la vía de la alteración de los precios relativos de los factores, del sector externo y del sector público, así como del cambio en los términos de intercambio entre agricultura e industria en favor de la primera.

Dada esta estrategia en cuanto a distribución del ingreso, resulta evidente que la redistribución que persigue el Plan se refiere a una distribución más equitativa entre los trabajadores. En efecto, el Plan pretende mantener, en el periodo 1985-1988, una distribución funcional del ingreso constante,¹² después de haber introducido un fuerte cambio en la relación de precios de los factores, como resultado de la caída del salario real en 1982, 1983 y 1984 probablemente,¹³ y del aumento en la tasa de interés que fue una de las primeras medidas adoptadas en el marco del Programa de corto plazo.

El cambio estructural que persigue el Plan en las cuatro áreas reseñadas hasta aquí se sintetiza en una serie de equilibrios macroeconómicos, distintos de los del pasado, que se presentan en forma cuantitativa en el primer apartado del capítulo 6 del Plan. Antes de reseñar esta situación objetivo de la política económica, cabe señalar algunos de los rasgos generales más sobresalientes del conjunto de medidas de política resumidas hasta aquí.

Al igual que en el Programa de corto plazo, el Plan parece poner el énfasis fundamental, tanto en el diagnóstico como en el diseño de la política económica, en una alteración del sistema de precios relativos que permita igualar —o que al me-

¹² El Plan señala que a partir de 1985, los salarios reales tenderán a crecer al mismo ritmo que la productividad (1.7%), lo cual implica que la participación de la masa salarial en el producto permanece constante (excepto por la conversión de población no asalariada en asalariada).

¹³ El Plan no ofrece prácticamente ningún indicador cuantitativo para 1984, año crucial, ya que marca la transición entre la superación de la crisis y el periodo de crecimiento sostenido.

¹¹ De cumplirse este objetivo, el sector público lograría una tasa de autofinanciamiento similar a la de las grandes empresas industriales. Véase el trabajo de E. Jacobs y W. Peres en esta misma revista.

nos produzca movimientos en la dirección adecuada— la oferta a la demanda en los distintos mercados. Esta confianza en el mecanismo del mercado como asignador eficiente de los recursos no conlleva, en la política que propone el Plan, una renuncia a la intervención en los distintos mercados, como ha sucedido en otros países. Por el contrario, como señalábamos más arriba al referirnos al Programa de corto plazo, la actitud de la nueva Administración en materia de política económica parece ser una de reconocimiento de la imposibilidad de dejar la fijación de los precios relativos al mercado, debido a las características institucionales de nuestra sociedad, al mismo tiempo que la intervención en ellos se dirige a lograr los resultados que arrojaría el mercado si éste funcionara sin intervención en un contexto institucional distinto. Esta suplantación de las funciones del mercado se realiza, en los mercados externo y de factores, a través de la intervención en la fijación de precios, y en el mercado de bienes, a través de la renuncia a la posibilidad de gastar por encima del ingreso que la confiere al Estado su posición institucional en la sociedad.

Así, el escenario que prevé el Plan Nacional de Desarrollo para el mediano plazo (1985-1988), una vez que haya sido controlada la crisis —particularmente la inflación— por medio del Programa de corto plazo, puede resumirse de la siguiente manera: el cambio de los precios relativos en los mercados externo (por medio de la devaluación), de factores (por medio del alza en la relación tipo de interés-salario real) y de fondos prestables (por el alza en la tasa de interés), así como el aumento en los precios relativos de los bienes y servicios que vende el sector público, producirán, de tener éxito la estrategia, un cambio en la composición de la producción hacia bienes comerciables. Esto implicaría la posibilidad de crecer a tasas más elevadas para un mismo nivel de déficit en cuenta corriente que en el pasado. Consecuentemente con lo anterior, los nuevos precios relativos implicarán un aumento en la propensión al ahorro, el cual se canalizará al mercado interno debido al aumento en la tasa de interés y en el precio de las divisas. El cambio en los precios relativos de los factores inducirá, a su vez, una mayor absorción de empleo por unidad de producto, lo cual, por una parte, contribuirá a una mejor distribución del ingreso entre los asalariados al aumentar el número de empleados entre los que se debe repartir una masa salarial que crece

al mismo ritmo que el producto, y por otra, contribuirá a hacer viables las metas de comercio exterior al promover sectores y técnicas más adecuadas a nuestra dotación de factores. Por último, el alza en los precios relativos del sector público —aunada a la contracción del gasto— permitirá mantener un déficit público pequeño y fácilmente financiable que mantendrá en equilibrio la oferta y la demanda agregadas e impedirá, por lo mismo, el resurgimiento de presiones inflacionarias.

En términos cuantitativos, se espera una tasa de crecimiento de 5.5% anual,¹⁴ con un crecimiento del empleo de 3.75%, lo que implica una elasticidad producto del empleo de .68. En el sector externo se esperan tasas de crecimiento de las exportaciones de 8% en 1985-1988, después de un crecimiento superior a 12% en 1983-1984, y de 9% para las importaciones, después de la fuerte caída experimentada en 1982-1983. Como proporción del producto, se espera que las exportaciones de bienes y servicios alcancen 20% del producto, y las importaciones de bienes y servicios, 16.5%.¹⁵ Cabe señalar que en el caso de las exportaciones de bienes y servicios se espera una reducción en la participación del petróleo de 57% a 45%. Este comportamiento de la cuenta comercial, que implica un superávit comercial del orden de 3.5% del producto —aunado a pagos por intereses programados del orden de 5% del producto—, arrojaría para 1985-1988 una cuenta corriente deficitaria en alrededor de un punto y medio como porcentaje del producto interno. Al mismo tiempo se espera una nueva reducción en el déficit público que lo situaría en un nivel de 4% del producto. Los valores previstos para la cuenta corriente y el déficit público implican, de acuerdo con la identidad de flujo de fondos, una adquisición neta de activos financieros por parte del sector privado de 2.5% del producto.

¹⁴ En los casos en que el Plan fije más de un valor para una variable, en el texto se utilizará su valor promedio.

¹⁵ El Plan prevé, en la página 196, estas cifras para las importaciones de bienes y servicios como proporción del producto. Sin embargo, en la página 164 se asienta que las importaciones de manufacturas representarán, en el mismo periodo, entre 10 y 11% de la oferta interna. Estas dos previsiones parecen contradictorias en la medida en que la primera implica un proceso de apertura de la economía (la participación de las importaciones de bienes y servicios en el producto interno bruto fue de 14.3% en 1980 y alcanzó su máximo en dos décadas en 1981: 16%), en tanto que la referida al sector manufacturero implica un fuerte proceso de sustitución, ya que el valor de dicho coeficiente en 1980 y 1981 se situó por encima de 15%.

En términos de la dinámica del proceso, se espera que el motor del crecimiento de la demanda y, con ella, del producto, esté constituido por las exportaciones —principalmente de manufacturas—, sobre todo en el periodo de transición, aunque también en el periodo de crecimiento esta parte de la demanda agregada es la más dinámica. Así, la recuperación de 1984 (1.3% de crecimiento del producto) se fincaría en el dinamismo de las exportaciones no petroleras, y en menor medida, en la sustitución de importaciones. La recuperación, a su vez, aumentaría el nivel de utilización de la capacidad, y de esta manera, se crearían las condiciones para un repunte de la inversión global (que el Plan estima en 9% de crecimiento anual) y entre ambos factores generarían el crecimiento esperado del producto (5.5% por año); lo cual, a su vez, contribuiría a reducir el déficit público de 6 a 4% del producto al aumentar los ingresos por tributación directa.

En la siguiente sección se examina la viabilidad de la estrategia macroeconómica a partir de la fuerte dependencia que la misma muestra con respecto al comportamiento del sector externo, y en particular, de las exportaciones. Asimismo, se comenta, críticamente, la concepción del proceso ahorro-inversión en que se basa la política de tasas de interés y, en parte, la política cambiaria. Por último, se discuten, brevemente, las perspectivas que en torno al empleo y la distribución del ingreso presenta el Plan.

5. VIABILIDAD DE LA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO

En la sección anterior presentamos un resumen de las principales medidas de política económica que el Plan Nacional de Desarrollo propone para generar el cambio estructural que, en su propio diagnóstico, permitirá un crecimiento moderado, pero sostenido, a partir de 1985. Como veíamos, la lógica macroeconómica del Plan es el resultado de la reasignación de recursos que la política económica inducirá mediante su impacto sobre la estructura de precios relativos. Dicha reasignación lleva implícita una dinámica diferenciada de los distintos componentes de la demanda agregada. Dado el cambio en los precios relativos en favor de los bienes comerciables, el Plan prevé que, en un primer momento (1983-1984), el motor de la recupera-

ción será la demanda por exportaciones, la cual seguirá siendo el elemento más dinámico en el periodo de crecimiento sostenido (1985-1988), aunque apoyado —en esos años— por la inversión total, que se recuperará una vez que aumenten los niveles de utilización como consecuencia del impulso inicial dado por las exportaciones. Adicionalmente, el Plan prevé que el crecimiento de las exportaciones se concentrará en el sector no petrolero de la economía —y fundamentalmente en la industria manufacturera—, ya que anuncia la intención de mantener las exportaciones de hidrocarburos en su nivel actual (alrededor de 1.5 millones de barriles diarios).

El Cuadro 1 muestra la evolución esperada de las exportaciones para el periodo 1983-1986. Resalta, ante todo, el alto dinamismo de las exportaciones no petroleras que en los años de transición 1983-1984 muestran tasas de crecimiento en *volumen* de 30% y 25%, respectivamente, frente a una devaluación, en términos reales, de alrededor de 33% en 1983 y el mantenimiento del nivel alcanzado a partir de ese año. El crecimiento de este tipo de exportaciones en los años subsiguientes, si bien se desacelera, sigue siendo muy dinámico hasta 1988, para llevar a las exportaciones totales a alcanzar hacia finales del periodo la meta de 20% del total del producto. Este dinamismo que supone el Plan puede juzgarse demasiado optimista con base en las siguientes consideraciones. En primer lugar, no sólo implica una elasticidad del volumen de exportaciones con respecto a los precios relativos, cercana a la unidad a muy corto plazo —solamente un año— sino que, además, supone que el ajuste se sigue dando, si bien con una tendencia a desacelerarse, durante seis años. En principio, podría argumentarse que las exportaciones responden en *niveles* a cambios en los precios relativos con el exterior y que, una vez alcanzado el nuevo nivel de equilibrio, tienden a crecer al mismo ritmo del mercado externo, que en la previsión del Plan es de 2.3% anual. Sin embargo, en las estimaciones que presentamos aquí, las exportaciones no petroleras siguen creciendo a un ritmo más de cinco veces superior al del mercado mundial, seis años después de introducido el cambio en la relación de precios con el exterior. La penetración del mercado mundial que esto implica introduce un segundo elemento de duda con respecto a las previsiones del Plan en materia de exportaciones no petroleras, sobre todo teniendo en consideración el creciente proteccionismo observable en los principales mer-

CUADRO 1

Evolución esperada de las Exportaciones de bienes y servicios, y su composición, 1982-1988
(miles de millones de pesos de 1970)

| Año | Exportación no petrolera | Exportación de Petróleo | Exportaciones Totales | Tasa de Crecimiento Exportaciones Totales | Tasa de Crecimiento Exportaciones no petroleras | Participación de las Exportaciones Totales en el producto | Participación de Exportaciones no petroleras en el producto |
|------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------|---|---|--|--|
| 1982 | 35 | 49 | 84 | - | - | 9.4 | 3.9 |
| 1983 | 69 | 73 | 142 | 69.0 | 97 | 16.1 | 7.8 |
| 1984 | 87 | 73 | 160 | 12.7 | 26 | 18.0 | 9.8 |
| 1985 | 100 | 73 | 173 | 8.0 | 15 | 18.4 | 10.6 |
| 1986 | 114 | 73 | 187 | 8.0 | 14 | 18.9 | 11.5 |
| 1987 | 126 | 73 | 202 | 8.0 | 13 | 19.3 | 12.3 |
| 1988 | 145 | 73 | 218 | 8.0 | 12 | 19.7 | 13.1 |

Fuente: Los valores del año base, 1982, están tomados de CEPAL/E/CEPAL/MEX/1983/L.18. El resto de los años fue calculado suponiendo: para el producto, las tasas de crecimiento señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo; para el volumen de las exportaciones totales, las tasas que señala el Plan, y para la relación de precios con el exterior se supuso una devaluación real del tipo de cambio para 1983, que lo situaba en un valor equivalente a .67 de su valor en 1982, lo que resulta de suponer un tipo de cambio nominal, para 1983, de 148.65 pesos por dólar; una inflación en el resto del mundo de 7.5% y para México de 77.5% de acuerdo con las previsiones del Plan (p. 159). Para el resto del periodo se asumió, también de acuerdo con el Plan, un tipo de cambio real constante e igual al de 1983. Para la composición de las exportaciones se supuso un volumen de exportaciones petroleras constante, lo cual representa la estimación mínima al respecto según el Plan (p. 164) y lleva al extremo la afirmación de éste (pp. 196 y 197) en el sentido de que en el periodo 1985-1988 "las ventas petroleras al exterior representarían menos del 45% del total de exportaciones de bienes y servicios [...]" Bajo los supuestos utilizados, esta última proporción se sitúa en un valor de 38% de las exportaciones totales, en promedio para 1985-1988. Las participaciones de las exportaciones en el producto están medidas a precios corrientes, lo cual explica buena parte del aumento que muestran en 1983, como consecuencia de la devaluación real del tipo de cambio en ese año.

cados potenciales, como lo demuestra la experiencia de las exportaciones mexicanas de algunos productos (cemento, cerveza) en el primer semestre de 1983. Por último, debe señalarse la magnitud del cambio esperado en la participación de las exportaciones no petroleras en el producto, la cual llega a un nivel de más de 13% en 1988, lo que equivale a alrededor de 50% de la producción manufacturera en ese año. Aun teniendo en cuenta que dicha participación puede estar sobreestimada (en el caso de cumplimiento *mínimo* de la previsión del Plan la participación en el producto interno bruto sería de 9% lo que representaría alrededor de 35% del producto manufacturero) y que las exportaciones aludidas incluyen servicios, una transformación estructural de tal magnitud parece poco probable —en comparación con otras experiencias históricas— en un plazo tan corto, y con base en una estrategia cuyo pilar fundamental —a reserva de que el Programa de mediano plazo para

el Desarrollo Industrial y de Comercio Exterior, cuya aparición se anuncia en el Plan, agregue nuevos elementos— parece ser un cambio de una sola vez en los precios relativos con el exterior.

Dada la fragilidad aparente de las metas relativas a las exportaciones, cabe preguntarse qué sucedería si las previsiones del Plan no se cumplen en este renglón. En primer lugar, debe señalarse que la alternativa de suplir una posible falta de dinamismo de las exportaciones no petroleras por la vía del aumento de las exportaciones petroleras no es viable como estrategia de crecimiento sostenido —como lo demostró la experiencia de 1977-1982—, debido a que necesariamente la tasa de crecimiento de ese tipo de exportaciones tiende a declinar a mediano plazo.¹⁶ Si dejamos a un lado esta alternativa aparente, tenemos que en la medida que no se cumplan las previsiones con respecto a las expor-

¹⁶ Véase para una estimación de este fenómeno, CIDE (1980).

taciones, la meta estimada para la cuenta corriente tampoco se alcanzaría. En ese caso, se abrirían dos posibilidades que se pueden ilustrar por medio de la identidad de flujo de fondos (véase la ecuación (1) de la sección 3): o bien el Estado renuncia a la meta para el déficit público y permite su aumento para compensar el déficit en cuenta corriente superior al previsto, o bien mantiene su posición al respecto, y por la vía de una reducción de la tasa prevista de crecimiento y la consecuente caída en las importaciones, mantiene la cuenta corriente en el nivel deseado. Sin embargo, ambas alternativas implicarían el fracaso de la estrategia en lo que tal vez constituye su propósito central: aumentar la tasa de crecimiento compatible con un determinado nivel del déficit en cuenta corriente, o en palabras del Plan “recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases sanas”.

El equilibrio macroeconómico que prevé el Plan depende crucialmente, además de las exportaciones, de lo que suceda en otros dos campos. El primero es el de la inflación, que de no ser controlada a corto plazo tendría una serie de consecuencias que obligarían al abandono general del esquema de política económica del nuevo gobierno, como señalábamos en la sección 3 de este trabajo. Aquí sólo cabe agregar que la meta de mantener fijo el tipo de cambio real a mediano plazo dificulta el control de la inflación. Así, dadas las previsiones del Plan en cuanto a inflación externa para 1984 y suponiendo una tasa de 50% de aumento de precios internos para el mismo año, la devaluación nominal requerida para mantener constante el tipo de cambio real superaría el 40% durante el próximo año.

El segundo punto del cual depende la estrategia de manera crucial se refiere al comportamiento probable de la inversión privada. El Plan supone que a partir de 1985 la inversión total —“con comportamientos similares para la pública y la privada”— crecerá a tasas reales de 9% anual. Un comportamiento de este tipo puede resultar demasiado optimista teniendo en cuenta que los niveles de utilización de la capacidad se encontrarán, en la mayoría de las industrias, a niveles bajísimos después de dos años de caídas en términos absolutos en la producción (1982-1983) y de un año de estancamiento (1984). De no comportarse la inversión de acuerdo con lo previsto, y suponiendo que las previsiones en cuanto al ahorro sí se realizan, la adquisición neta de activos financieros del sec-

tor privado sería superior a la planeada, lo cual implicaría un aumento en el déficit público frente a lo previsto, o una tasa de crecimiento del producto menor que generase un déficit menor en cuenta corriente.

Hasta aquí, en esta sección hemos discutido algunas de las implicaciones y riesgos que enfrenta la estrategia del Plan en su intento por basar la dinámica macroeconómica en una reasignación de recursos hacia las actividades de exportación por la vía de la devaluación real del tipo de cambio.¹⁷ A continuación se discuten algunos aspectos del diagnóstico y la estrategia del Plan en materia de política financiera y de ahorro. La insuficiencia de ahorro interno es concebida como una de las cuatro principales áreas en las que es necesario fomentar un cambio estructural. En particular, el Plan señala que una de las principales causas del endeudamiento externo excesivo ha sido, particularmente en los años setenta, la escasez de ahorro interno, propiciada fundamentalmente por una política poco flexible en materia de tasas de interés. En consecuencia, el Plan propone una política de tasas de interés realistas para fomentar el ahorro interno, lo cual aunado a una política de tipo de cambio real fijo, garantiza, además, la permanencia en el país del ahorro interno.

Con respecto a lo anterior, cabe hacerse la pregunta ¿en qué sentido es válido hablar de insuficiencia del ahorro interno? En una economía que no enfrenta ninguna restricción de divisas y que no tiene sector público —es decir, cuya cuenta corriente se mantiene en equilibrio incluso cuando se encuentra funcionando a pleno empleo—, el ahorro interno por definición se iguala a la inversión mediante fluctuaciones en el nivel de actividad. Si en una economía de ese tipo introducimos un sector gobierno que incurre en déficit, es decir, que adquiere pasivos financieros, éstos por definición serán activos financieros para el sector privado. Si esos activos son adquiridos por el sector externo (es decir, si se recurriera al endeudamiento externo), el sector privado permanecería en equilibrio fi-

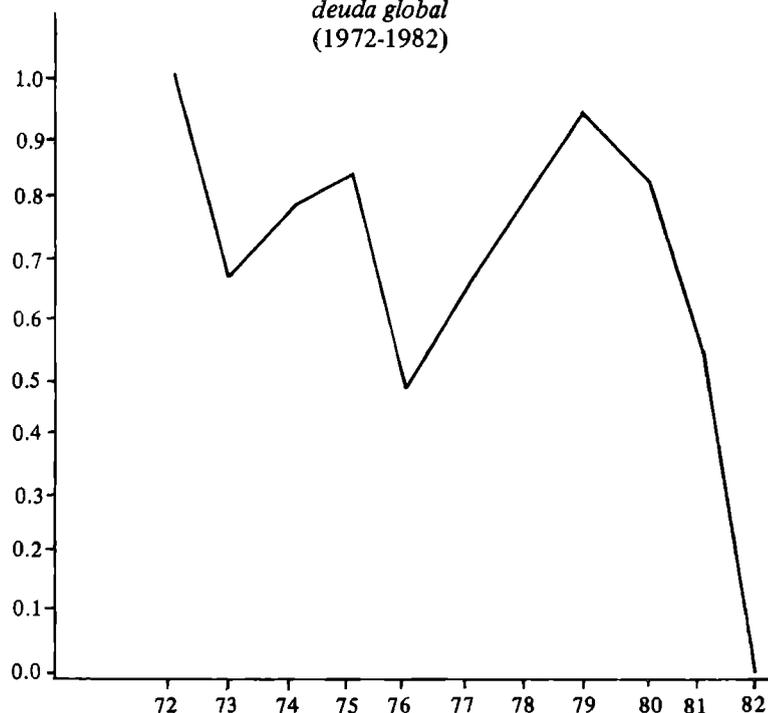
¹⁷ Omitimos, deliberadamente, la discusión sobre la sustitución de importaciones, debido a que si bien es posible que ésta tenga lugar en algunos sectores, las previsiones del Plan implican un retroceso de la sustitución en otros sectores en la misma medida, lo cual implica que a un nivel macroeconómico su efecto será neutro. Lo anterior se desprende de la afirmación en el sentido de que las importaciones se situarán entre 16 y 17% del producto (p. 196) porcentaje similar al observado en 1981 (16%) que es el más alto en más de veinte años.

nanciero, y por definición, al déficit público correspondería un déficit en la cuenta comercial y, por tanto, en la cuenta corriente. Sin embargo, esto violaría el supuesto inicial de que la economía en cuestión era autosuficiente en *divisas* a cualquier nivel de empleo posible. Entonces, resulta que cualquier “insuficiencia de ahorro interno” es producto de una “insuficiencia de divisas”, ya que es imposible recurrir al “ahorro externo” cuando no hay “insuficiencia de divisas”. El problema se complica después de que se ha incurrido en un primer déficit en cuenta corriente (comercial) y se han contraído pasivos frente al extranjero. En el caso de la economía sin escasez de divisas no hay problema en este sentido, cuando el sector público contrae pasivos, ya que el flujo de intereses a que se obliga en periodos subsiguientes, si bien dismi-

nuye su ingreso disponible, aumenta el ingreso disponible del sector privado en la misma medida. Por el contrario, en el caso de la deuda externa, contraída originalmente debido a una escasez de divisas, el flujo de pagos de intereses constituye un ingreso para residentes en el exterior, y sólo por casualidad retornaría al mercado interno en la forma de demanda. Así, al periodo siguiente a la contratación de deuda, el nivel de ingreso y, por tanto, de ahorro interno —asociados a un determinado nivel de demanda agregada—, se verán reducidos en un monto igual al pago de intereses, o bien habrá que incurrir en nuevos déficit en cuenta corriente y, por ende en contratación de deuda externa adicional si se quiere mantener el nivel de ingreso.

GRÁFICA 1

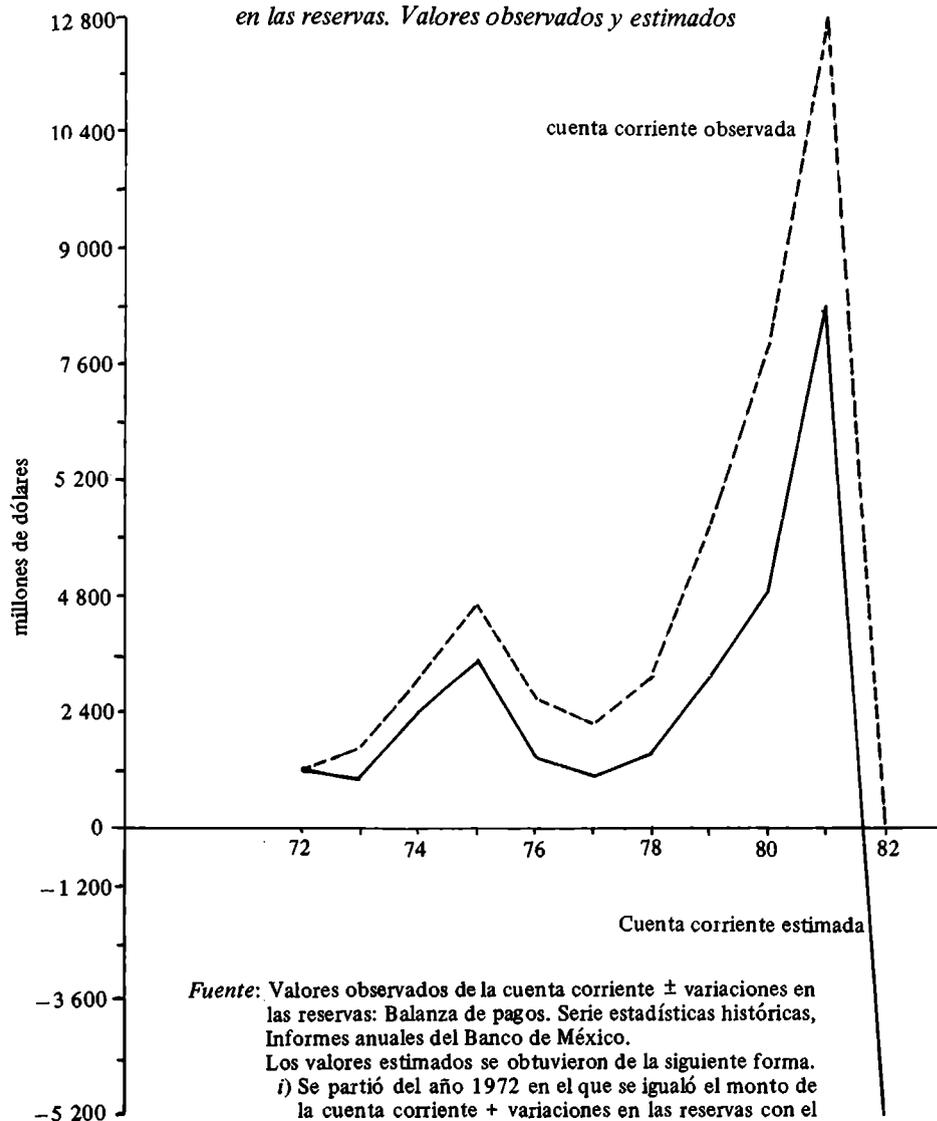
Balanza de pagos en cuenta corriente + variaciones en las reservas como proporción del aumento en la deuda global (1972-1982)



Fuente: Para el periodo 1972-1978, *Balanza de Pagos*, Serie estadísticas históricas 1970-1978, Banco de México. Para el periodo 1979-1982, *Informe Anual*, Banco de México, varios números.

GRÁFICA 2

Evolución de la cuenta corriente ± variaciones en las reservas. Valores observados y estimados



Fuente: Valores observados de la cuenta corriente ± variaciones en las reservas: Balanza de pagos. Serie estadísticas históricas, Informes anuales del Banco de México.

Los valores estimados se obtuvieron de la siguiente forma.

i) Se partió del año 1972 en el que se igualó el monto de la cuenta corriente + variaciones en las reservas con el monto del cambio de la deuda de ese año respecto al año anterior. Con el nuevo monto del cambio de la deuda se estimó la deuda global para 1972 (deuda observada en 1971 + cambio estimado en 1972 = deuda global estimada para 1972).

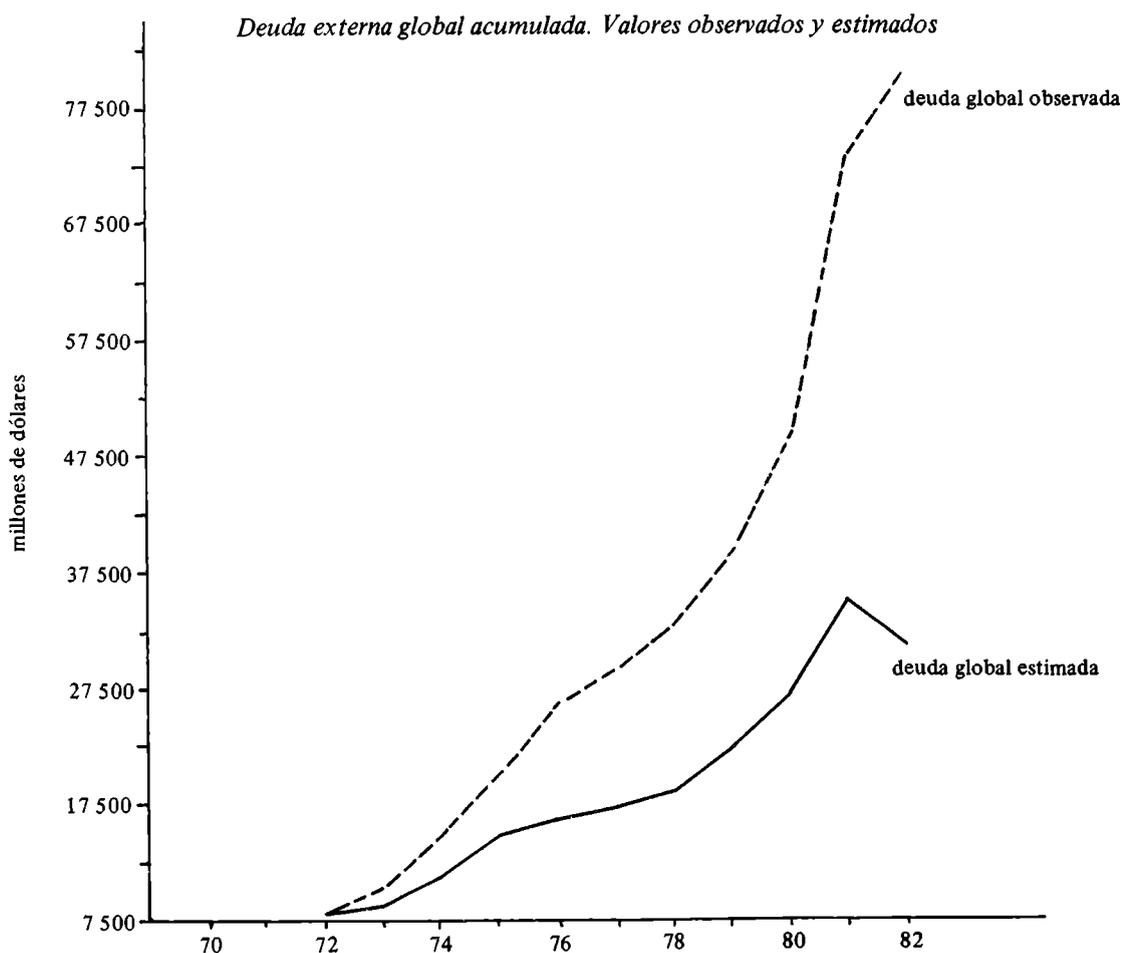
ii) Se calcularon las tasas de interés asumiendo que sólo se pagaron intereses en el año (t) por la deuda contratada hasta el año ($t - 1$) de tal forma que:

$$i_t = \frac{(i \text{ pagados})_t}{(\text{monto deuda})_{t-1}}$$

iii) Se estimaron simultáneamente las series de deuda $t - 1$ global y cuenta corriente ± variaciones de las reservas de la siguiente forma:

$$Cta \ Cte \ (est) = (Cta \ Cte)_t - (i_t) (\text{monto deuda est.})_{t-1}$$

GRÁFICA 3



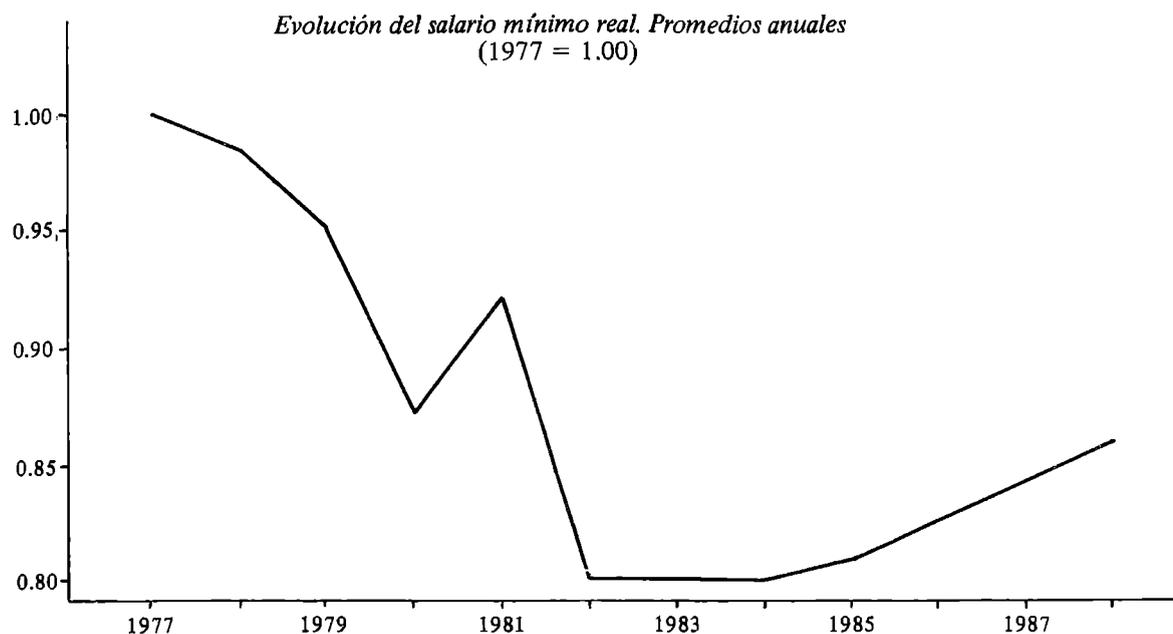
Fuente: Véase la nota de la Gráfica 2 para la deuda global estimada. La deuda global observada está tomada de J. Quijano y F. Antía, "La Internacionalización Financiera Mexicana", CET, Buenos Aires, 1983.

Así, la única acepción en que el término "escasez de ahorro interno" tiene sentido es como sinónimo de déficit en cuenta corriente, cuyo origen y, consecuentemente, cuya superación radica en la "escasez de divisas" y su superación. La experiencia en México en los últimos 11 años es bastante ilustrativa al respecto. La Gráfica 1 muestra, año con año, la cuenta corriente y la variación de reservas como proporción del endeudamiento neto externo. El promedio para el periodo 1972-1982 que dicha proporción asume se sitúa alrededor de 60%. El 40% restante lo constituye el ahorro interno que se dedicó a la adquisición de activos

o bienes en el exterior, financiados con deuda sobre la que en periodos subsiguientes hubo que pagar intereses con base en el ahorro interno o con la contratación de nueva deuda y que en el caso de ser bienes nunca fueron ingresados al país; además, cuando se trató de activos financieros, el flujo de intereses que generaron permaneció en el exterior.

La Gráfica 2 muestra el impacto acumulado del fenómeno anterior, durante 11 años, sobre el déficit en cuenta corriente. La "cuenta corriente estimada" que se presenta ahí es la que se hubiera observado, si sólo se hubiera contratado deuda exter-

GRÁFICA 4



Nota: El salario mínimo real, para el periodo 1977-1982, es el promedio aritmético simple de los salarios reales de las 105 zonas económicas en que se encuentra dividido el país, los cuales fueron calculados a partir de información de la propia Comisión. El salario mínimo real de 1983 se estimó con base en el comportamiento del índice de precios al consumidor y a las dos fijaciones llevadas a cabo (enero y junio). De 1984 en adelante, se proyecta el comportamiento del salario mínimo real a partir de los objetivos al respecto planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Banco de México y Plan Global de Desarrollo.

na para financiar la escasez de divisas que enfrentó la economía mexicana entre 1972 y 1982, esto es, para financiar el déficit en cuenta corriente y los movimientos de las reservas. La Gráfica 3 muestra la evolución de la deuda externa global en el mismo periodo, en contraste con la que en realidad se necesitaba para financiar la mencionada escasez de divisas. La diferencia entre ambas —que para 1982 resulta ser de aproximadamente 50 000 millones de dólares o 60% del total— puede ser considerada como el precio que la economía pagó por una década de libertad cambiaria. En términos de la estrategia que propone el Plan, resulta instructivo señalar que el fenómeno que nos ocupa —la fuga de ahorro interno financiado por la contratación de deuda externa (la brecha entre las dos trayectorias de la deuda, en la Gráfica 3)— tiende a agudizarse precisamente en un periodo —a partir de 1980— de inflación creciente y en que el arbitraje especulativo entre el mercado de divisas y el mercado interno de capitales fue atacado por la vía del alza en el

tipo de interés y el deslizamiento del tipo de cambio, con lo cual se dió lugar al círculo vicioso inflación-tipo de cambio-tasa de interés, descrito en la sección 3. Sin embargo, esta es la estrategia que el Plan propone para impedir la fuga de capitales a mediano plazo, en un contexto de inflación mayor que la del periodo inmediato anterior a 1980. Las perspectivas del Plan en cuanto a inflación, esto es, su convergencia hacia la tasa internacional entre 1985 y 1988, parecen sujetas, en esta perspectiva, a una fuerte interrogante.

El último tema que interesa abordar aquí es el del desequilibrio estructural en materia de distribución del ingreso. Las tres líneas de acción que propone el Plan en esta área consisten en: *i*) ampliar la atención a las necesidades básicas, *ii*) elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto y *iii*) promover en forma directa una mejor distribución del ingreso.

De estas tres líneas de acción, la segunda —que consiste en la elevación de la elasticidad producto

del empleo— es sin duda la de mayor relevancia por la magnitud de su alcance. En términos cuantitativos, el Plan espera poder generar una tasa de crecimiento del empleo de 3.75% con base en un crecimiento del producto de 5.5%. Esto implica pasar de una elasticidad de .57 en el periodo 1970-1982 a una de .68 para el periodo 1985-1988. Este cambio será inducido, de acuerdo con el Plan, por el cambio en el precio relativo de los factores implícito en la intención de permitir un crecimiento del salario real, después de su caída en 1982, y a partir de 1985, similar al incremento en la productividad, la cual crecerá si se cumplen los objetivos del Plan a una tasa de 1.7% entre 1985 y 1988, frente a una política de tasas de interés que buscará mantenerlas en niveles por encima de la inflación. El éxito de la estrategia del Plan en materia de empleo resulta fundamental al considerar que en la década de los años ochenta la fuerza de trabajo crecerá a una tasa muy elevada, tanto como resultado de las tendencias demográficas de las últimas décadas, como por la tendencia al alza en la tasa de participación femenil en la población económicamente activa. Sin embargo, el logro de las metas planteadas en materia de empleo por la vía del cambio en los precios relativos de los factores enfrenta serias dificultades. De acuerdo con las previsiones del Plan, la construcción y las manufacturas serán los dos sectores más dinámicos en el periodo de crecimiento sostenido (1985-1988): ambos dan empleo a más de 20% de la fuerza de trabajo, y en las manufacturas, además, la productividad y el salario son muy superiores al promedio, por lo que el impacto del crecimiento del empleo en este sector sobre la distribución del ingreso es muy importante.

No obstante, las perspectivas de éxito de la política de abaratar el trabajo en términos relativos son escasas. La primera razón es que el cambio de técnicas hacia el uso de relaciones trabajo-capital más elevadas en plantas ya existentes implica, en el caso de existir dichas técnicas, un costo de reemplazo de equipo, tipo de organización, etc., que probablemente supera con mucho al ahorro de costos que se obtendría por adaptarse a los nuevos precios relativos de los factores. Así, el ajuste hacia nuevos procesos más intensivos en trabajo se daría sólo en el margen y conforme se instalen nuevas plantas, lo cual, dada la trayectoria supuesta por el Plan para la inversión, probablemente tendrá escaso impacto en la elasticidad que nos ocupa

para el sector en su conjunto. La segunda razón tiene que ver con la supuesta orientación del crecimiento hacia la producción de básicos, los cuales generarían mayor empleo por unidad de producto. Aquí, la estrategia enfrenta la paradoja de que difícilmente se logrará una reorientación a la producción de básicos, ya que el salario real crecerá, de acuerdo con las previsiones del Plan, a tasas muy moderadas y partiendo de niveles bajos (véase Gráfica 4). A su vez, la masa salarial crecerá, en el supuesto de que la estrategia tenga éxito, a una tasa máxima de 5.5%, en tanto que la industria en su conjunto lo hará a 7.3%, de manera que la demanda se orientará hacia otro tipo de bienes. Por otra parte, si se logra la reorientación de la demanda y, por ende, de la producción hacia la producción de básicos —de suerte que estas ramas crecieran aceleradamente—, ello no garantiza una mayor absorción de empleo: como ha sucedido en el pasado, podría ocurrir una modernización de los métodos de producción, lo cual implicaría una caída en lugar de un alza en la elasticidad. Una tercera razón es que una modificación de la estructura productiva en favor de las exportaciones tampoco garantiza un ritmo mayor de absorción de empleo. Ello se debe a que la intensidad de capital de las exportaciones mexicanas es relativamente alta y superior a la de las importaciones.¹⁸

De esta manera, no sería improbable que la estrategia del Plan se acercara mucho más a sus metas en materia de política salarial¹⁹ y de crecimiento del producto, que en el caso de las previsiones de empleo. Así, al empeoramiento en la distribución funcional del ingreso implícito en el comportamiento del salario real entre 1977 y 1982, y su congelamiento a partir de 1983, probablemente haya que agregar un crecimiento del empleo inferior al de la población económicamente activa.²⁰ Este comportamiento inadecuado del empleo difícilmente podrá ser paliado significativamente por medidas tomadas dentro de las otras dos líneas de acción: respecto de la atención a las necesidades básicas, debido a la mencionada baja tasa probable

¹⁸ Véase R. Boatler (1974).

¹⁹ Aunque este punto también es discutible. Véanse las conclusiones del artículo de M. A. Casar y C. Márquez en esta misma revista.

²⁰ De mantenerse la elasticidad producto del empleo histórica, el crecimiento del empleo para 1985-1988, si el producto aumenta a 5.5% anual, se situaría alrededor de 3%, en tanto se espera que la población económicamente activa lo haga en más de 3.5%.

de crecimiento de la demanda privada por básicos; en el caso de la demanda pública, debido a que los esfuerzos por cambiar la composición del gasto en este sentido tenderán a ser contrarrestados por la política de contención del monto global del mismo. Por último, la promoción directa de una mejor distribución enfrentará, por una parte, a la propia política salarial, y por la otra, a la intención de no promover una reforma fiscal basada en los impuestos directos.

6. CONCLUSIONES

En todo este trabajo, se han puesto de relieve dos aspectos fundamentales de la política económica del nuevo gobierno: por una parte, en las secciones 2 y 4 se muestran los conjuntos de medidas propuestas por las autoridades para el corto y mediano plazo, haciendo hincapié en la consistencia de las medidas entre sí, la lógica de funcionamiento de la política económica y la economía que se desprende de ambas líneas de estrategia, así como la situación de la economía que con ellas se pretende alcanzar; por otra parte, en las secciones 3 y 5 se han señalado algunos de los riesgos y limitaciones que las políticas de corto y mediano plazo enfrentan, en función del comportamiento de la economía mexicana, en diversas áreas, en los últimos años.

La consistencia de las medidas de política propuestas proviene, como se ha señalado, de una visión del funcionamiento de la economía en la que los precios relativos, y en particular la intervención del Estado en su fijación en el pasado, son percibidos como los causantes de los problemas estructurales y de su agravamiento en la crisis actual.

De aquí que en ambas líneas de estrategia se utilice la política económica —la intervención en la economía— como instrumento para configurar un nuevo esquema eficiente de precios relativos.

Sin embargo, aquí radica la principal debilidad de la estrategia, como muestran las secciones 3 y 5. Efectivamente, en el caso del corto plazo, las posibilidades de que las fuerzas del mercado disciplinen por sí solas a los agentes —en particular a los empresarios— para que acepten el cambio implícito en el esquema de reordenación, no parecen muy amplias. En caso de que eso no suceda, las presiones inflacionarias no cederán en el corto plazo, lo cual implicaría el fracaso del programa.

Algo similar sucede con la política de contener la especulación en el mercado cambiario. Su estabilización por la vía de aumentar el precio de las divisas y premiar el ahorro interno por medio del alza en la tasa de interés puede ser inviable en circunstancias de alta inflación, como lo demostró la experiencia de 1981-1982.

En lo que respecta al programa de largo plazo, de nueva cuenta, la política económica parece confiar demasiado en el sistema de precios relativos como asignador de los recursos. Así, el esfuerzo en materia de promoción de exportaciones no petroleras parece exageradamente grande frente a las medidas que se proponen para lograrlo, en particular frente a una depreciación del tipo de cambio real por una sola vez.

En el área de la política de control de los movimientos de capital, se pretende mantener en el largo plazo, la estrategia señalada para el corto. El intento de mantener el tipo de cambio real puede generar una espiral devaluación-inflación, en la cual lo volátil de las expectativas en este mercado haga imposible controlar la fuga de capitales mediante el mecanismo de precios sin comprometer los otros objetivos del Plan, en particular la propia desaceleración de la inflación.

Sin embargo, es en las perspectivas para el mercado de trabajo donde las expectativas del Plan parecen más endeble y criticables. Apostar a un cambio en la capacidad de absorción de empleo de la magnitud que propone el Plan, por medio de una caída única en el precio relativo del trabajo, parece condenar al país a que la década de los ochenta presencie un agravamiento sustancial de los problemas históricos de desempleo y marginación.

BIBLIOGRAFÍA

Boatler, R. W. (1974), "Las predicciones de la teoría del comercio internacional y el crecimiento de las exportaciones manufactureras de México", *Trimestre Económico*, núm. 164, México, FCE.

Casar, J. I. (1983), "México: las perspectivas de la política de estabilización", *Economía de América Latina*, núm. 10, México, CIDE, 1983.

————— (1982), “Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones, 1950-1980”, *Economía Mexicana*, núm. 4, CIDE, 1982.

CEPG (1978), “A formal Model of Fiscal Policy”, *Cambridge Economic Policy Review*, vol. 7, núm. 1, Gower Publishing UK, 1981.

CIDE, “La Evolución Reciente y las Perspectivas de la Economía Mexicana”, *Economía Mexicana*, núm. 2, 1980; núm. 3, 1981 y núm. 4, 1982.

Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

Presidencia de la República (1982), “Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1983”. México, 1982, mimeo.

Quijano, J. M. (1981), *México: Estado y Banca Privada*, CIDE, 1981.