

INT-2125

~~CEPAL (2125)~~

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Sala de Conferencias N° 29  
31 de mayo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Reunión de Expertos sobre Crisis y  
Desarrollo de América Latina y  
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985

AJUSTE, CAMBIO ESTRUCTURAL Y LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO  
ECONOMICO: LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LOS OCHENTA

René Villarreal

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

85-5-781

•

•

•

•

## I N D I C E

	Página
I N T R O D U C C I O N	1
I. PERSPECTIVAS DEL ENTORNO ECONOMICO INTERNA- CIONAL EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA	4
II. PROPUESTA DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO DE AJUS TE Y DESARROLLO PARA PAISES EN DESARROLLO	15
III. LA EXPERIENCIA DE MEXICO AL ENFRENTAR LA CRISIS Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL	25
IV. LA ESTRATEGIA DE MEXICO Y SU EVENTUAL UTILI DAD PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE	42

•

•

•

•

\_\_\_\_\_

## INTRODUCCION

1. En la década de los ochenta, las perspectivas internas y externas para el crecimiento y desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe se perciben como seriamente limitadas. El compromiso de asignar un elevado porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios al pago del servicio de la deuda externa respectiva de cada país sustrae recursos financieros que pudieran dirigirse a importaciones de bienes de inversión y por ende, al crecimiento económico.

2. En una comparación de los principales indicadores económicos en 1984 frente a 1980,<sup>1/</sup> se advierte que el producto interno bruto global de América Latina recuperó el nivel de 1980, después de haber decrecido en más de 4% en 1982/83, en tanto que el producto por habitante se deterioró a un nivel similar al alcanzado en 1976; los precios al consumidor se triplicaron en los cuatro años, al incrementarse en 210%; el desempleo abierto aumentó de manera alarmante y también el desempleo visible e invisible. El déficit en cuenta corriente de 1984 representó sólo el 7% del registrado en 1981, debido a un mejoramiento sustancial de la balanza comercial regional que pasó de un déficit de 1,600 millones de dólares en 1981 a un superávit de 37,620 millones de dólares en 1984, dado sobre todo por un pronunciado descenso de las importaciones de bienes, aunque en 1984, también por un incremento significativo de las exportaciones de bienes. A la vez, desde 1982, la región ha transferido montos considerables de recursos, en términos de pagos netos del servicio de la deuda externa, que en 1984, representaron una reducción en la capacidad para importar equivalente a 24% de las exportaciones de bienes y servicios, tendencia a la que no se le prevé una reversión en un futuro cercano. En 1984, el flujo neto de capital fue positivo a comparación de los dos años inmediatamente anteriores y las entradas nuevas estuvieron en gran medida vinculadas a reprogramaciones de deuda externa con bancos privados.

<sup>1/</sup> Las cifras citadas están calculadas sobre estimaciones preliminares de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe presentadas en "Balance Preliminar de la Economía," Notas sobre la Economía y el Desarrollo, No. 409/410, enero de 1985.

El pago de intereses totales sobre la deuda externa de la región comprometió 35% de los ingresos de exportaciones de bienes y servicios -frente a 20% en 1980- aunque la razón varió sustancialmente entre países, desde Guatemala y Haití con 4% y 5%, respectivamente, hasta Argentina con 52% y Bolivia, 57%. Adicionalmente, el nivel de la deuda externa total de América Latina representa cerca de 40% del endeudamiento externo de los países en desarrollo, y se situó en 360 mil millones de dólares a finales de 1984. Los países en desarrollo más endeudados del orbe se localizan en la región latinoamericana y los más importantes regionalmente, con excepción de Colombia, han entablado negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para un programa de ajuste.

3. En el escenario económico internacional, desde principios de los ochenta, las políticas monetarias internas instrumentadas por los gobiernos de importantes países industrializados, sobre todo Estados Unidos, condujeron a su propio ajuste macroeconómico con costos elevados para sus habitantes y para el resto del mundo. La Reaganomía aplicada en Estados Unidos se dirigió a enfrentar los problemas de inflación, la debilidad del dólar en el sistema monetario internacional y la "seguridad del mundo" a través de un modelo híbrido de ajuste en la forma de "Keynesianismo militar y monetarismo ortodoxo." Es un modelo que funciona en el corto plazo dada la importancia de este país en la economía internacional y de su moneda en el patrón dólar modificado que impera en el sistema monetario internacional. La interdependencia económica ha sido el vehículo para transmitir a los países desarrollados y en desarrollo los efectos de la crisis económica más severa en los últimos cincuenta años.<sup>1/</sup> Aunque las economías de los países latinoamericanos tienen diferentes problemas estructurales, estadios de desarrollo y motores de crecimiento por lo que existió diferencia en la comunicación de los factores internos y externos que provocaron la

---

1/ "Informe del Centro Tepoztlán y RIAL acerca de la crisis internacional y la deuda externa de América Latina, julio de 1983," Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, México, volumen IX, número 3, julio-septiembre 1983, p. 51.

crisis, se observan denominadores comunes entre países que han reflejado, en gran medida, las cifras citadas arriba: tasas negativas de crecimiento económico, presiones inflacionarias, creciente desempleo, elevado endeudamiento externo y pago de servicio del mismo, caída en los términos de intercambio y escasez de divisas. A la vez, la mayoría de los países latinoamericanos se enfrentan a las restricciones en materia de política económica impuestas por un programa de ajuste del FMI. Adicionalmente, la situación comercial y financiera internacional está siendo determinada en gran medida por los elementos de creciente neoproteccionismo y elevadas tasas de interés implícitas en el modelo de ajuste de Estados Unidos.

4. El propósito de este estudio es presentar la experiencia reciente de la economía mexicana, que al utilizar un enfoque alternativo al ajuste económico que el impuesto por el FMI -aun bajo un programa de ajuste a mediano plazo con esta institución- en términos de una combinación de política macroeconómica y microeconómica de corto plazo durante varios años, ha aprovechado los grados de libertad aun bajo los efectos de un programa de estabilización para sentar las bases de un cambio estructural en la industria y el comercio exterior mexicanos que promueve un crecimiento económico autosostenido sin restricción externa y así, mejoren las perspectivas de desarrollo económico del país a mediano plazo. El documento consta de cuatro partes. La primera aborda, por un lado, las perspectivas del entorno económico internacional previsto a mediano plazo al que se enfrentarán las economías latinoamericanas, y por otro, las previsiones para los países en desarrollo. En la segunda parte, se analizan los principales elementos de un nuevo enfoque de ajuste y desarrollo para una economía abierta en proceso de crecimiento. La experiencia reciente de México al enfrentar la crisis y los problemas estructurales de su economía a través de la planeación en el corto y mediano plazo, constituye la tercera parte. Para terminar, se seleccionaron características relevantes de la experiencia mexicana que pueden aprovechar otros países y se incluyeron en la cuarta parte.

# I. PERSPECTIVAS DEL ENTORNO ECONOMICO INTERNACIONAL EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA

5. La interdependencia económica se había convertido, desde los setenta, en un factor estructural de las relaciones comerciales y financieras entre los países del mundo, de acuerdo al enfoque de los países industrializados, y la crisis de los ochenta puso en evidencia las fuertes vinculaciones existentes en el amplio sentido del concepto interdependencia.<sup>1/</sup> Por una parte, quedó de manifiesto la casi imposible tarea para las autoridades monetarias tanto de los países desarrollados como de muchos en desarrollo de instrumentar políticas monetarias y financieras independientes en un período de conmociones externas, aun bajo regímenes de tipos de cambio flexibles, a la luz de las acciones y políticas de otros países. Por otra, la creciente integración comercial y financiera entre las naciones desarrolladas y en desarrollo ha puesto de relieve la vulnerabilidad en el desempeño de las economías a acontecimientos en otros países. Así como los niveles de ocupación, inversión y crecimiento económico de los países desarrollados dependen, en mayor medida, de los suministros de materias primas y de la capacidad así como crecimiento de la absorción en las naciones en desarrollo, la posibilidad de crecimiento y desarrollo económico de estas últimas se sujeta al acceso creciente a los mercados, las tecnologías y el capital de los desarrollados.<sup>2/</sup>

6. En el pensamiento económico latinoamericano, desde finales de los cuarenta, el factor de dependencia de las economías en desarrollo -periferia- frente a las desarrolladas -sobre todo el centro dinámico de la economía internacional, Estados Unidos- dió una nueva perspectiva al desequilibrio estructural de la

<sup>1/</sup> "The realities of economic interdependence," Finance and Development, Vol. 21, No. 1, marzo de 1984, pp. 28-32.

<sup>2/</sup> Desde Richard N. Cooper, The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, Council on Foreign Relations, Atlantic Policy Studies (Nueva York: McGraw Hill, 1968), hasta J.S. Bhandari y B.H. Putnam, (eds.), Economic Interdependence and Flexible Exchange Rates, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983) y Michael Stewart, The Age of Interdependence; Economic Policy in a Shrinking World, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984).

balanza de pagos de los países de la región. La vinculación entre los flujos comerciales y financieros se analizó en términos de que la prosperidad de las economías desarrolladas, en particular la estadounidense, se obtuvo en parte como función del suministro de materias primas provenientes de países en desarrollo con términos de intercambio favorables a los primeros y en un entorno de apertura a la inversión extranjera directa.<sup>1/</sup> De esta manera, los países en desarrollo se convierten en receptores de tecnologías atrasadas u obsoletas y se propicia el ciclo del producto en los países desarrollados.

7. Las condicionantes más importantes del entorno económico internacional al que se enfrentan las economías de la región y que inciden sobre su vulnerabilidad externa se concentran en cambios que pueden registrar: el crecimiento económico de los países industrializados, los términos de intercambio, las tasas de interés preferencial y LIBOR -sobre las que se basa el pago de intereses de deuda externa contratada a tasas variables- el precio internacional del petróleo y el proteccionismo en países industrializados. En un estudio que analiza la posibilidad de manejo de la deuda externa de los 21 países en desarrollo más endeudados -entre los que se encuentran siete latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela- los resultados en cuenta corriente y endeudamiento externo de estos países de 1985 a 1990, son particularmente sensibles al crecimiento económico de los países industrializados y al movimiento de los términos de intercambio, más que al incremento en los precios internacionales del petróleo (debido a que la muestra incluye a nueve países exportadores del combustible) y en las tasas de interés, cuyo efecto, aunque inmediato, es menos pronunciado a mediano plazo que el de las otras condicionantes.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas," (1949), publicado en versión definitiva en Boletín Económico de la América Latina, Vol. VII, No. 1, febrero de 1962; Comisión Económica para América Latina, "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico," Estudio Económico de la América Latina 1949, (Santiago de Chile: CEPAL, 1950).

<sup>2/</sup> "Global debt: assessment and long-term strategy," World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company of New York, junio de 1983.

8. Por ello, la principal condicionante para una situación económica internacional que torne manejable el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo en conjunto es un crecimiento económico sostenido y sin inflación en países industrializados. De acuerdo a estudios recientes, la tasa global media de este crecimiento a mediano plazo a partir de 1985, se ubica entre 2.5% como mínimo y 3.25-4.3% como adecuada para inducir un incremento de la demanda interna en estos países desarrollados.<sup>1/</sup> Sin embargo, otra fuente considera dudoso el optimismo de que la situación de la deuda externa es manejable si las economías desarrolladas crecen a las tasas antes estipuladas (más de 3%), porque la recuperación económica se ha centrado en Estados Unidos y Japón, y al desacelerarse la demanda en Estados Unidos, como está previsto en 1985 y 1986, no se espera que la demanda en los demás países desarrollados sea lo suficientemente fuerte para compensar la menor demanda en ese país.<sup>2/</sup> Por ello, el efecto mayor de la recuperación de los países industrializados sobre el volumen de las exportaciones de los países en desarrollo ya se ha dado en 1984 y se prevé que se reduzca su intensidad en 1985 y 1986. Esto hace reflexionar por una parte, en la importancia de la ubicación geográfica del crecimiento económico en los países industrializados para que la condición del crecimiento económico en estos países sea tanto necesaria como suficiente y por otra, en la confiabilidad de los pronósticos de que los países en desarrollo tenderán a registrar tasas de crecimiento normales en el futuro posterior a los problemas actuales y no se volverá a repetir la situación de 1980-81, en que los

<sup>1/</sup> Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984, (Nueva York: Oxford University Press, 1984); International Monetary Fund, World Economic Survey, Occasional Paper No. 27, abril de 1984; William R. Cline, International Debt and the Stability of the World Economy, Policy Analysis in International Economics 4, septiembre de 1983. Otros estudios importantes que también respaldan esta conclusión aunque no precisan cifras a mediano plazo son los siguientes: Bank of International Settlements, Fifty Four Annual Report, (Basilea; BIS, 1984) y Organización de las Naciones Unidas, "Estudio Económico Mundial 1984" (Nueva York: ONU), junio de 1984.

<sup>2/</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, Economic Outlook, No. 36, diciembre de 1984; Peter Thompson, "Se subestimó el repunte de E.U.; no se recuperará el III Mundo" Excelsior, México, 9 de octubre de 1984.

pronosticadores no pudieron reflejar en sus estimaciones la existencia y duración de la recesión económica de 1981-82.

9. Para los países en desarrollo del continente americano, estimaciones recientes señalan que la región presenta las perspectivas más débiles de crecimiento económico entre los países en desarrollo, pudiendo alcanzar 1% en 1984 y aproximadamente 3.5% en 1985, en tanto que CEPAL ha estimado un crecimiento de 2.6% en 1984 para la economía latinoamericana en conjunto.<sup>1/</sup> La combinación de las políticas de ajuste económico seguidas para controlar la inflación, sanear las finanzas públicas y alterar los precios relativos han afectado las perspectivas de crecimiento económico. El volumen de importaciones conjuntas de bienes de 1984 se recuperó en 4.7%, aunque difirió ampliamente entre países. Las cifras preliminares de 1984 para los países de la región latinoamericana y del Caribe muestran que el superávit comercial del conjunto se incrementó en 6 180 millones de dólares sobre el nivel de 1983, respondiendo a un fuerte aumento del volumen de exportación de 9.8%, sobre el que influyó de manera importante la expansión de 16.1% de las exportaciones brasileñas. En 1984, los países de la región recibieron cuatro quintas partes de la totalidad del crédito neto privado destinado a los países en desarrollo no petroleros, que se ha orientado fundamentalmente al pago de servicio de la deuda externa. Existe incertidumbre acerca del desarrollo futuro del nivel de importaciones, sobre todo de bienes, de los países latinoamericanos y del Caribe. Los requerimientos de divisas para el pago de intereses gravita seriamente sobre la disponibilidad de divisas.

10. Los precios internacionales de los productos básicos, sin incluir petróleo, no presentan una tendencia favorable. Se estima que los precios en 1985, no sean superiores a los registrados en 1983-1984, por lo que en el período de recuperación económica entre

---

<sup>1/</sup> "Nuevas estimaciones indican una recuperación económica más firme que la prevista," Boletín del FMI, 22 de octubre de 1984; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Balance Preliminar, p.1.

1983 y 1985, se pronostica que el nivel medio de los precios de los productos básicos -que son importantes bienes de exportación de los países de la región- sea superior en 8% al de 1982, pero inferior en alrededor de 15% sobre los niveles alcanzados antes de la recesión económica de 1981-82.<sup>1/</sup> Por ello, se prevé que no mejoren los términos de intercambio de los países en desarrollo globalmente y se pierda el avance logrado en 1983. En cuanto al precio internacional del petróleo, se estima que la inestabilidad o fragilidad de las condiciones del mercado petrolero en el segundo semestre de 1984 continúe a través de 1985, cuando se resienta con mayor fuerza la desaceleración de la actividad industrial en los países industrializados.

11. Estudios recientes sobre política comercial en el decenio de los ochenta concuerdan en afirmar que el neoproteccionismo en los países industrializados no aminorará y deberá tomarse en cuenta en la formulación de la política comercial de los países en desarrollo, habida cuenta del cambio fundamental en la ideología de Estados Unidos tendiente por una parte, hacia un comercio justo más que libre (en donde el término "justo" implica reciprocidad) y por otra, hacia arreglos bilaterales fuera de negociaciones multilaterales.<sup>2/</sup> En una primera instancia, hay que recordar que la aplicación de medidas proteccionistas por parte de los países industrializados desde los setenta se ha concentrado en bienes provenientes de casi los mismos sectores industriales -como son

<sup>1/</sup> "Recent Recovery in Non-Oil Commodity Prices Continued to Show Slippage in Third Quarter," IMF Survey, 12 de noviembre de 1984, p. 346.

<sup>2/</sup> Puede apreciarse este enfoque en los artículos siguientes: Bela Balassa, "The End of a Liberal Era," SAIS Review, The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, Vol. 3, No. 2, 1983, pp. 133-142; C. Fred Bergsten y William R. Cline, "Trade Policy in the 1980s: An Overview," publicado en W.R. Cline, (ed.), Trade Policy in the 1980s, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982), capítulo 2, pp. 59-98, y Raymond Vernon, "International Trade Policy in the 1980s: Prospects and Problems," International Studies Quarterly, Vol. 26, No. 4, diciembre de 1982, pp. 483-510. También apoyan los cambios en la estrategia de Estados Unidos los siguientes: Jagdish N. Bhagwati, "Mina EU al GATT al Usar al Comercio como Arma," Excelsior, México, 19 de septiembre de 1984, y "A Risky Shift in Trade Policy," Business Week International, 12 de noviembre de 1984, pp. 22-23.

textiles, acero, productos electrónicos, calzado, automóviles y construcción de barcos- y de ciertas naciones, tales como Japón y los países de reciente industrialización.<sup>1/</sup> Dicha coincidencia entre productos y medidas proteccionistas aplicadas por países industrializados con estructuras productivas similares apunta a que el origen del neoproteccionismo se centra en problemas de las estructuras productivas, en vez de surgir por cuestiones económicas coyunturales de los países. Ello pone en evidencia la proclividad de importantes países industrializados, sobre todo Estados Unidos, a amparar sus industrias en declive con medidas proteccionistas, en lugar de instrumentar políticas que lleguen a una verdadera reestructuración económica, inclusive habiendo eliminado el programa de ajuste industrial del presupuesto federal de 1985. Esta realidad ha afectado las exportaciones de manufacturas de América Latina, más recientemente las de acero. Entonces, surge la duda expuesta por Vernon de que en un mundo de 'segundas mejores elecciones,' es preferible revertir la tendencia hacia la inercia ante la aplicación de medidas proteccionistas unilaterales mediante la aceptación de acuerdos internacionales basados en discriminación selectiva, es decir, que la aprobación por un grupo de países de medidas preferenciales entre ellos es una alternativa superior a la de medidas restrictivas unilaterales, en tanto se pueda restablecer un enfoque global al desarrollo del comercio internacional.<sup>2/</sup> La Ley de Recursos Comerciales de 1984, aprobada por el Congreso de Estados Unidos, fortalece la instrumentación de este enfoque orientado hacia la mayor imposición de arreglos restrictivos voluntarios, graduación y acuerdos bilaterales. Ello dará pauta a un entorno comercial a nivel mundial más restrictivo para los países en desarrollo que no acepten acuerdos bilaterales o arreglos de restringir voluntariamente sus exportaciones, a la luz de una desaceleración del crecimiento económico en países industrializados y la sobrevaluación del dólar.

---

<sup>1/</sup> Bergsten y Cline, Ibid., p. 70.

<sup>2/</sup> Vernon, Ibid., p. 506.

12. A corto plazo, las perspectivas del movimiento de la tasa de interés preferencial en Estados Unidos es hacia la alza porque no deja de presionar su nivel las perspectivas de déficit elevados continuos del gobierno federal de ese país y la competencia por recursos financieros entre el gobierno y el sector privado, sobre todo si se interrumpe el flujo de capital externo. El proyecto de presupuesto federal para el año fiscal de 1986 presentado al Congreso por el presidente Ronald Reagan contempla que si no hay modificaciones en el patrón de gastos, el déficit fiscal puede alcanzar la cifra de 248 mil millones de dólares en el año fiscal de 1988, frente a 224 mil millones en el año fiscal de 1985. Las sugerencias de recortes en el gasto previstas a partir del año fiscal de 1985, se centran en el gasto no militar y en menor medida, después de 1986, en las erogaciones para defensa nacional. Aun bajo las perspectivas de desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto público -sin afectar las previsiones de ingresos bajo el esquema impositivo actual- se reduciría el déficit fiscal en 42% a 144 mil millones de dólares o aproximadamente 2% del PNB de 1988,<sup>1/</sup> sin cumplir la meta de 100 mil millones de dólares propuesta por la administración. De acuerdo a estimaciones de Martin Feldstein -anterior presidente del Consejo de Asesores Económicos en la administración Reagan- se puede lograr una mayor disminución del déficit fiscal a fin de que sea inferior a 100 mil millones de dólares en el año fiscal de 1989, al combinar por una parte, un menor crecimiento del gasto de defensa y de los beneficios amparados por el programa de seguridad social y reducciones nominales en algunos programas gubernamentales y por otra, cambios en la estructura impositiva para aumentar los ingresos.<sup>2/</sup> A pesar de las reducciones sugeridas, no se prevé que las tasas de interés en Estados Unidos tiendan a la baja, aunque las proyecciones de la propuesta del presupuesto de 1986 sí asumen que continuará la tendencia a la baja de las tasas de interés, con mayores disminuciones de las de largo plazo que las de corto plazo. Sin embargo, las tasas de interés reales

<sup>1/</sup> Office of Management and Budget, The United States Budget in Brief, FY 1986 (Washington: U.S. Government Printing Office, 1985), pp. 10 y 68.

<sup>2/</sup> Martin Feldstein, "How to Get the Deficit Under \$100 Billion," Time, 4 de febrero de 1985, p. 25.

seguirán siendo positivas y elevadas, ya que se proyecta una tendencia a la baja de la inflación de 4.3% en 1986 a 3.6% en 1990. Adicionalmente, es probable que Estados Unidos continúe con la política cambiaria de sobrevaluación del dólar seguida para atraer flujos de capital externos a ese país.

13. La Reaganomía en Estados Unidos ha llevado al establecimiento de un modelo de ajuste híbrido básicamente de "Keynesianismo militar y monetarismo ortodoxo," que aunque viable en el corto plazo no lo es en el mediano y largo plazo. Este modelo implica contestar la siguiente pregunta básica: ¿cómo es que un país con un gasto militar de alrededor de 254 mil millones de dólares en 1985 y creciente (para el período 1986-1988, el gasto de la defensa ya modificado por los recortes propuestos sería de 965 mil millones de dólares), con un déficit fiscal propuesto de 222 mil millones de dólares en 1985 y un déficit en cuenta corriente de entre 140 y 150 mil millones de dólares en el mismo año, puede también tener un dólar fuerte con baja inflación y aparentemente elevado crecimiento económico? Ello es producto de un modelo híbrido de "Keynesianismo militar y monetarismo ortodoxo." Por una parte, el gasto del gobierno permite mantener el crecimiento y empleo, mediante un déficit fiscal de más de 200 mil millones de dólares, del cual alrededor de la mitad (100 mil millones de dólares) es financiado con capital del exterior, producto de altas tasas de interés, las que a su vez se generan por una política monetaria ortodoxa restrictiva. Las altas tasas de interés nominales y reales implican mayores pagos del servicio de la deuda externa de los países en desarrollo y menores flujos de capital del exterior con implicaciones serias para su proceso de desarrollo y perspectivas de mejorar lentamente (América Latina tuvo una exportación neta de capital en 1984 superior a los 25 mil millones de dólares). Por otra parte, para mantener el dólar atractivo como medio de reserva en lugar de depreciarlo para hacer más competitiva sus economía, lo sobrevalúan, y ello implica desviar demanda al exterior e importar productos que complementen la oferta

interna, lo que a su vez, baja la inflación que de otra manera generaría el fuerte gasto y déficit públicos. Por otra parte, la sobrevaluación del dólar (mayor de 35%) y el problema estructural de baja en la productividad de la industria estadounidense implican pérdida continua de competitividad y por lo tanto, un déficit comercial creciente. Ante esto, se presenta un proceso de sustitución de importaciones y desempleo interno en ciertos sectores que lo intentan frenar con medidas neoproteccionistas, como los presentes acuerdos voluntarios con Japón y restricción al acero. La combinación de políticas contenidas en el paquete de una política monetaria de crédito restrictivo (respecto a la demanda total) y consecuentes elevadas tasas de interés; una política fiscal de expansión del gasto militar y del déficit público, y una política comercial de sobrevaluación del tipo de cambio y neoproteccionismo configuran el modelo de "Keynesianismo militar y monetarismo ortodoxo."

14. Estimaciones para América Latina del efecto del crecimiento económico, los términos de intercambio y el neoproteccionismo sobre los resultados de cuenta corriente y endeudamiento externo no fueron posible obtenerlas. Sin embargo, si se considera la cifra más reciente del monto del endeudamiento externo de los países latinoamericanos y del Caribe de aproximadamente 360 mil millones de dólares y dado que más de 75% de ese monto está contratado con bancos comerciales internacionales a tasas de interés variables, el movimiento de 1% de la tasa de interés preferencial o LIBOR aumentaría en más de 2 700 millones de dólares el pago de intereses.<sup>1/</sup> Esto representa alrededor de 5% de las importaciones de bienes de la región en 1984 y 3% de las exportaciones de bienes también en ese año. El incremento de un dólar en el precio internacional del petróleo significa para los países latinoamericanos importadores de petróleo crudo una erogación adicional estimada de 402 millones de dólares, de acuerdo a cifras

---

<sup>1/</sup> "The Gathering Storm," Time, 2 de julio de 1984, p. 6; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa," 21 de febrero de 1984, p. 5.

de importación de 1983, y un incremento en los ingresos de exportación de los países exportadores en la región de aproximadamente 1 019 millones de dólares, sobre datos de 1983.<sup>1/</sup> Esta es, en concreto, la forma que ha adoptado la nueva y mayor vulnerabilidad de la economía latinoamericana y del Caribe en el decenio de los ochenta. Es decir, la región en este decenio es más vulnerable a los impactos externos que en los setenta: a la inestabilidad financiera, comercial, petrolera y de crecimiento económico. Además, antes se tenía el expediente de la deuda externa (petróleo en México, Venezuela o Ecuador) para enfrentar los desajustes. Hoy, la única salida es la exportación, que sin embargo, enfrenta una nueva ola de neoproteccionismo.

15. Para el caso específico de México, el gobierno ha estimado que la reducción de 1% en el crecimiento de los países miembros de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económicos o el efecto neoproteccionista equivalente en sus exportaciones incide negativamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos en alrededor de 500 millones de dólares.<sup>2/</sup> Así, el aumento de 1% de la tasa de interés internacional incrementa el servicio de la deuda externa en 750 millones de dólares, en tanto que la reducción de un dólar promedio anual en el precio del petróleo ligero y pesado de exportación repercute en disminuir los ingresos por exportaciones en 550 millones de dólares.

16. El entorno de la economía internacional se presenta como crítica, como se ha mencionado anteriormente, tanto en el área de finanzas internacionales por las altas tasas de interés derivadas del déficit fiscal estadounidense, como en el contexto comercial

<sup>1/</sup> De acuerdo a cifras del comercio exterior de petróleo crudo de Latinoamérica, publicadas por el Banco Interamericano de Desarrollo en su Informe 1984, se estima que las importaciones de la región en 1983 ascendieron a 401.9 millones de barriles y las exportaciones, a 1 019.3 millones de barriles.

<sup>2/</sup> Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (México: Talleres Madero, 1984), pp. 58-59.

que apunta hacia un nuevo proteccionismo con la guerra comercial, producto también en parte del elevado déficit comercial estadounidense que en 1984 alcanzó 123 mil millones de dólares y se espera un nivel similar en 1985, así como de las presiones de acuerdos acordados con Japón entre los propios países industrializados. Por estos elementos, el contexto internacional se vislumbra desfavorable para los países en desarrollo. Por una parte, están las altas tasas de interés, con Estados Unidos como importador neto de capital por más de 100 mil millones de dólares anuales, esto es, se estima financia 50% de su déficit fiscal o el 40% de su inversión neta con capital externo. Ello implica una baja disponibilidad de recursos para los países en desarrollo y altos costos financieros, y por lo tanto, también se convierten en exportadores netos de capital al darle servicio a su deuda externa. Por la parte comercial, la sobrevaluación del dólar y la baja en la productividad en Estados Unidos son causas importantes del déficit en cuenta corriente de ese país que se estima entre 140 y 150 mil millones de dólares en 1985. Esto lo está llevando preferentemente a continuar aplicando medidas neoproteccionistas no sólo a importaciones de países en desarrollo, sino también para las de Japón, Alemania y otros países. Dado este contexto, la única posibilidad de los países de América Latina y el Caribe con el problema del servicio de la deuda y el empleo en general es un esquema de ajuste con crecimiento, en donde jueguen una parte importante las exportaciones y una verdadera integración económica regional a través de una desviación del comercio de los países latinoamericanos y del Caribe hacia la propia región, basada en esquemas de complementariedad productiva e industrial. Ello es el dilema que enfrentan las economías latinoamericanas y del Caribe en la perspectiva internacional de los ochenta.

---

## II. PROPUESTA DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO DE AJUSTE Y DESARROLLO PARA PAISES EN DESARROLLO

17. Como se ha mencionado, las economías de la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe están sujetas a programas de ajuste que siguen los lineamientos de políticas del Fondo Monetario Internacional, bajo un modelo monetario contraccionista y de liberalización de precios y comercio que lleva a un aparente mejoramiento en balanza de pagos, pero que en el fondo, es un modelo de ajuste con estancamiento que no es viable a largo plazo. En este apartado, se hace un resumen sucinto del enfoque de balanza de pagos neoestructuralista que he propuesto en mi libro, La Contrarrevolución Monetarista, propio para las economías con estructuras como las latinoamericanas y del Caribe, aun a la luz del problema de endeudamiento externo actual.<sup>1/</sup>

18. Desde un punto de vista de país en desarrollo con economía abierta y en crecimiento, se puede objetar a la teoría ortodoxa de balanza de pagos desde tres planos: la conceptualización del origen de desequilibrio externo, los supuestos subyacentes que caracterizan a los países en el modelo teórico y a las políticas de ajuste recomendadas por la teoría. En primer término, los tres enfoques de la teoría ortodoxa -elasticidad, absorción y monetarista- formulan sólo mecanismos de ajuste sin determinar las causas del desequilibrio externo. Implícitamente, suponen que la naturaleza del desequilibrio externo es básicamente financiera y de corto plazo, y producto de desajustes en la demanda y/o los precios relativos; no lo vinculan al proceso de crecimiento económico o a los problemas estructurales de producción, inversión y comercio de las economías en crecimiento en el largo plazo. Además para estas economías, el desequilibrio relevante es el de la cuenta corriente, que en general es permanente y creciente, ya que la inversión extranjera directa e indirecta puede influir de manera importante en el

---

<sup>1/</sup> René Villarreal, La Contrarrevolución Monetarista; Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo, (México: Editorial Oceano, 1984).

desarrollo de la balanza de reservas. En segundo término, a los modelos de ajuste de los enfoques ortodoxos, subyacen supuestos como economías de mercado que reaccionan eficientemente a los mecanismos de precios relativos y demanda, pleno empleo y competencia en el ámbito nacional e internacional que no caracterizan la problemática de los países en desarrollo. En tercer término, el uso de políticas de reducción y de desviación del gasto inducen el ajuste al contraer la demanda las primeras y aumentar la oferta las segundas, como se caracteriza en el Cuadro Resumen siguiente, pero en países en desarrollo, éstas ocasionan inflación, recesión y concentración del ingreso. En casos extremos, las políticas ortodoxas en lugar de estimular la oferta provocan la desindustrialización de la base productiva, el retorno de los países en desarrollo a economías primario exportadores — según su dotación de recursos naturales— y el deterioro del nivel de bienestar de las clases populares.

19. Los primeros estudios sobre un enfoque estructuralista de la balanza de pagos, aunque con conclusiones limitadas, tienen el mérito en su diagnóstico al reconocer que el origen del desequilibrio externo en una economía en crecimiento es un fenómeno estructural y que las hipótesis de sobreinversión, sobrevaluación del tipo de cambio y exceso de oferta monetaria no explican de manera significativa dicho fenómeno. Por lo tanto, la devaluación, la restricción del crédito y la liberalización de precios y mercados no son mecanismos de ajuste adecuados para estas economías.

20. Las principales características que subyacen a un enfoque neoestructuralista de balanza de pagos se resumen a continuación:

-Se explica el desequilibrio externo como un fenómeno intrínseco a la etapa y patrón de industrialización de los países en desarrollo.

---

## ENFOQUE Y AJUSTE AL DESEQUILIBRIO EXTERNO

	Enfoques ortodoxos	Síntesis neoestructuralista
<b>I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA</b>		
. Enfoque del ajuste	Ajuste y estabilización: Financiero y coyuntural	Ajuste y desarrollo: Modificación de la estructura productiva dentro del concepto de desarrollo
. Causas del desequilibrio	Hay tres teorías que lo explican: . sobrevaluación de precios y costos . sobreabsorción ex-ante . exceso de oferta monetaria	Transformaciones estructurales del crecimiento que en el sector externo implican  . dependencia estructural o semiestructural de las importaciones . concentración de exportables en productos primarios
. Periodo de gestación	Corto plazo	Mediano y largo plazos
<b>II. POLÍTICAS DEL AJUSTE</b>		
. Políticas de precios y costos relativos		
. Política cambiaria	Maxidevaluación súbita y violenta	Deslizamiento con ajuste gradual y pequeño. (tasa real constante) Administración de precios
. Política de precios	Liberalización neoclásica de precios . operación del laissez-faire . eliminación de subsidios (tanto al consumidor como a la planta productiva)	. fomento a la producción . racionalización de los subsidios . regulación de precios
. Política comercial	Liberalización comercial a ultranza: criterio estadístico de la ventaja comparativa . eliminación de subsidios . eliminación de protección arancelaria y no arancelaria	
. Política con el capital extranjero	Liberalización de trabas a la inversión extranjera y tratamiento igual al de la inversión nacional	
. Política salarial	Control salarial que implica descenso en términos reales. Los trabajadores cargan el costo de ajuste	
. Política de demanda agregada	Contratación del gasto: . contracción del crecimiento de la oferta monetaria . elevación de la tasa de interés . contracción del gasto del sector público	Regulación y expansión selectiva: . canalización selectiva del crédito a sectores prioritarios . tasas de interés preferenciales . racionalización del gasto gubernamental
. Política de ajuste estructural		
. Política de comercio, industrialización y desarrollo (fomento a la oferta)		Racionalización gradual del proteccionismo: criterio de la ventaja comparativa dinámica . protección temporal . fomento temporal a las exportaciones
. Política comercial		Fomento simultáneo a la planta nacional bajo tres modelos: . industrialización endógena . promoción de exportaciones . sustitución de importaciones
. Política industrial		Mantenimiento de los salarios reales mediante el fomento a la producción de bienes salario. Distribución equitativa de la carga del ajuste entre trabajadores y capitalistas
. Política de distribución de la carga de ajuste	Descenso de los salarios reales. Los trabajadores cargan el costo del ajuste.	
<b>III. ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL</b>		
. Enfoque	Mantenimiento del "status quo"	Nuevo orden con participación mayor y más justa de los países en desarrollo
. Instituciones	FMI, BIRF	Nuevo FMI, nuevo BIRF, IBIDT y GATIR
<b>IV. BASE IDEOLOGICA Y POLITICA</b>		
. Modelo de sistema capitalista	Capitalismo transnacional	Sistema nacional de economía mixta de mercado y planificación democrática
. Rector del sistema	Mercado libre y soberano	Estado nacional y democrático
. Papel del Estado	Estado subsidiario, guardián del liberalismo económico	Participación más eficiente en sus formas . Estado planificador . Estado promotor . Estado distribuidor . Estado inversionista . Estado empresario . Estado regulador . Estado banquero

FUENTE: Villarreal, *La Contrarrevolución Monetaria*, pp. 284-286.

-Se circunscribe el análisis a economías que emprendieron la industrialización vía sustitución de importaciones (SI) aunque las economías primarias enfrentan características similares, pero más agudas que los países en la etapa fácil de la SI.

-El análisis es estructural porque: su enfoque es de ajuste externo y desarrollo; su período de análisis y recomendaciones de política comprenden el mediano y largo plazo; enfatiza que la causa y corrección del déficit son en esencia un problema de la estructura productiva de las economías en crecimiento.

-El enfoque es neoestructuralista porque si bien acepta la influencia sobre el déficit externo del exceso de demanda y de los desajustes en los precios y costos relativos en países en desarrollo, reconoce que los efectos de las políticas neokeynesianas y neoclásicas para el ajuste son diferentes que los supuestos por la teoría. El ajuste con desarrollo en los países en la periferia depende en buena medida de las políticas de promoción a la oferta productiva que incrementen la capacidad productiva así como de una apertura gradual y eficiente al comercio exterior. Asimismo, concede la debida importancia a las políticas de gestión de la demanda por sectores prioritarios y a la administración de los precios relativos según el avance industrial del país en cuestión.

-Se reconoce que los desequilibrios entre grupos, sectores y regiones en los países de la periferia hacen necesaria una más eficaz acción del Estado en el proceso de ajuste, en términos de aminorar los costos y distribuir la carga más equitativamente.

21. Los principios subyacentes del enfoque neoestructuralista para el ajuste con desarrollo se concretan en que el ajuste externo debe ser con: un crecimiento real de la economía, un fortalecimiento de la planta productiva nacional, particularmente de los sectores de exportaciones y sustitución de importación, así como una distribución equitativa de la carga del ajuste, como lo señalan las políticas del Cuadro Resumen. Esto implica por una parte,

---

una política de expansión selectiva de la demanda agregada a diferencia del ajuste ortodoxo que recomienda la contracción fiscal y monetaria. Por otra, propone modificaciones sustanciales en la política comercial e industrial. Las políticas deben comprender tanto la racionalización de la protección como el fomento selectivo a las industrias con mayor ventaja comparativa dinámica. Esto difiere del ajuste ortodoxo que instrumenta la liberalización a ultranza y la eliminación de todo tipo de subsidios y programas de fomento. Se requiere la preservación del poder adquisitivo de las clases populares, y por lo tanto, se debe fomentar la producción de los productos sociales y nacionalmente necesarios. Esta política de ingresos se opone al ajuste ortodoxo que obliga al deterioro de los salarios reales mediante el rígido control de los salarios nominales y el desmantelamiento de subsidios y programas de fomento a los bienes de fomento. Este ajuste requiere no de un Estado más grande, sino más eficiente en lo económico y más democrático en lo político; se rechaza la estatización como camino, pero también la privatización de la economía; el esquema es de racionalización de la intervención del Estado en la economía. También se plantea la economía mixta de mercado en donde las empresas pública, privada y social tienen su espacio económico con un enfoque de complementariedad. Aquí la planeación democrática y participativa de los sectores no cancela el papel del mercado, sino que lo reorienta, haciendo que los costos, precios y beneficios privados se ajusten a los costos, precios y beneficios sociales. Esto difiere totalmente de las políticas ortodoxas donde sólo el mercado es el que debe proporcionar las señales para asignar la producción y distribución.

22. Las políticas de fomento a la producción interna hacen necesario fortalecer o cambiar las políticas comercial y de industrialización. En términos generales, la política de sustitución de importaciones presenta un sesgo anti-exportador significativamente marcado. Sin embargo, las políticas de

liberalización a ultranza de precios y mercados (que en la visión ortodoxa estimulan la producción y la distribuyen en forma eficiente) al aplicarse en los mercados imperfectos de los países en desarrollo no garantizan la reasignación de recursos ni el aumento en la producción, particularmente en los cuatro sectores: exportación, sustitución de importaciones, productos de consumo básico e insumos estratégicos. En este sentido, el enfoque neoestructuralista favorece el ajuste dentro del proceso de desarrollo al apoyar simultáneamente a tres modelos de industrialización, tomando en cuenta la etapa de industrialización sustitutiva en que se encuentra el país:

- el de industrialización endógena, que enfatiza la producción nacional de insumos estratégicos y de bienes de consumo necesarios para la población, es decir, coadyuva a la autodeterminación en la oferta de bienes social y nacionalmente necesarios.
- el de promoción de exportaciones, que proporciona las divisas necesarias para continuar el crecimiento. La evidencia de los países en desarrollo ha mostrado que no es conveniente hacer las exportaciones primarias el motor del crecimiento económico, ya que ello ha sido determinante en la tendencia creciente al estrangulamiento externo.<sup>1/</sup> Este modelo es indispensable para lograr la autodeterminación financiera.

---

<sup>1/</sup> Es interesante señalar la conclusión de J. Riedel en el sentido de que las crecientes exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en los años sesenta y setenta han modificado la tesis de que el volumen de las exportaciones, sobre todo de bienes primarios de los países en desarrollo, aumentaría al mismo ritmo que el ingreso real de los países desarrollados. Sin embargo, se observa que un mayor peso de las exportaciones de manufacturas en el total exportado por los países en desarrollo induce un crecimiento superior que el del ingreso real de los países desarrollados en los setenta; James Riedel, "Trade as an Engine of Growth in Developing Countries, Revisited," *Economic Journal*, vol. 94, 1984, p. 373.

- el de sustitución de importaciones, que es absolutamente necesario al inicio de la industrialización y que en su etapa avanzada proveerá el desarrollo tecnológico necesario para la autodeterminación económica.

23. La ejecución simultánea de estos tres modelos requiere, paralelamente, una política comercial que contemple tanto el proteccionismo y la liberalización como el fomento. Es decir, debe haber una liberalización gradual del proteccionismo así como la protección y fomento a las industrias prioritarias. Ello constituye una racionalización de la protección. Aunque no existe una política industrial explícita en el enfoque ortodoxo, las políticas de liberalización de precios de mercado implican que la inversión extranjera dirigirá la producción y distribución interna, ya que se le libera de todo tipo de trabas y restricciones. En cambio, en el enfoque neoestructuralista, se debe apoyar y promover la producción nacional según los tres modelos mencionados.

24. Con relación a la política cambiaria, se observa que la devaluación no corrige el déficit externo cuando la elasticidad ingreso de las importaciones es elevada, esto es, cuando se encuentra en la primera etapa de sustitución de importaciones. En cambio, cuando el país ha avanzado a la segunda etapa de la SI, el tipo de cambio afecta de forma importante al déficit externo. Empero, dados los efectos perniciosos que produce una devaluación brusca y de considerable magnitud (maxidevaluación), el enfoque neoestructuralista recomienda realizar el ajuste de la paridad cambiaria en forma gradual a fin de limitar los efectos recesivos e inflacionarios. Este enfoque contrasta con el ortodoxo donde la devaluación es de golpe y de una magnitud considerable. En otras palabras, dado que el sesgo inflacionario de las economías en desarrollo es mayor que el de los países industrializados, a fin de mantener un tipo de cambio realista —que haga factible el desarrollo de los tres modelos de industrialización mencionados— resulta más adecuado el tipo

de cambio deslizante - ajustes pequeños y continuos.

25. El ajuste neoestructuralista también propone una política de administración de precios que al mismo tiempo que evite la especulación y las ganancias monopólicas, propicie el aumento de la producción de los bienes necesarios para un crecimiento económico equilibrado y socialmente justo. Esta política se contrapone a la de liberalización de precios y mercados de los enfoques ortodoxos que, como la experiencia lo ha mostrado y la teoría así lo reconoce, no tiene como objetivo distribuir el ingreso, sino simplemente asignarlo de manera eficiente.

26. Bajo la política de distribución de la carga del ajuste, se recomienda incrementar la producción de bienes de consumo básico - como parte del modelo de industrialización endógena- a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores. En el ajuste ortodoxo, no se incluye ningún programa de este tipo y se espera que la libre operación del sistema de precios reoriente la producción. Adicionalmente, en vez de eliminarse los subsidios, lo que debe buscarse es una racionalización de los mismos con tres criterios: el equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico y la equidad social, base de la estabilidad y apertura política.

27. Por lo que se refiere a políticas de regulación y expansión selectiva de la demanda agregada, se plantea que la expansión del crédito, las tasas preferenciales de interés y el gasto del sector público deben orientarse a incrementar la producción y la inversión en los sectores de exportación, sustitución de importaciones, insumos estratégicos y productos de consumo básico. Este enfoque es contrario al del análisis ortodoxo que recomienda la restricción del crédito y gasto del sector público y que, llevada a sus últimas consecuencias, implica la exterminación del Estado como agente económico.

28. El ajuste neoestructuralista rechaza tanto la experiencia de privatización o estatización de la economía y lleva implícito el fortalecimiento del sistema de economía mixta de mercado y requiere una participación más activa y eficiente del Estado estableciendo los alcances y límites de sus acciones en las siguientes "funciones":

- Estado rector, que defina el rumbo económico y el pacto social,
- Estado palnificador, que diseñe la estrategia de ajuste y desarrollo;
- Estado promotor, que fomente y apoye la producción e inversión privada;
- Estado empresario, que promueva el desarrollo a través de las empresas públicas;
- Estado regulador, que defina la composición y destino de la producción, y
- Estado distribuidor, que haga más equitativa la carga del ajuste.

Este enfoque ratifica la confianza en el sector privado y su papel como principal actor en el proceso productivo pero considera que su florecimiento es más prometedor cuando ocurre en coordinación con el sector público. Los retos que se plantea este sistema son los de estimular la producción y la inversión así como modificar la estructura productiva a fin de que ésta sea más independiente y más articulada hacia el interior y más competitiva al exterior lo que permita satisfacer las necesidades básicas de la población.

29. Finalmente, el ajuste neoestructuralista también requiere cambios a nivel de las instituciones internacionales. Para los ajustes al interior de cada nación, es necesario modificar el enfoque y políticas monetaristas en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional. Su nueva orientación deberá ser del tipo neoestructuralista. Para el ajuste a escala internacional, se requiere por una parte, la reestructuración del actual

GATT hacia un Acuerdo General sobre Reestructuración Industrial y Comercial (GATIR), a fin de que tanto en la letra como en los hechos propicie la apertura del comercio exterior necesaria para la reestructuración industrial y el desarrollo. Por la otra, la creación de una nueva institución, que se podría denominar el Banco Internacional para el Desarrollo Industrial y Comercial (IBIDT) ayudaría a los países en desarrollo a avanzar en su industrialización y a integrarse al mercado internacional en forma eficiente, selectiva y dinámica. Por otra parte, se requiere un nuevo sistema monetario internacional en donde el patrón dólar dé paso a un sistema más eficiente y justo del proceso de liquidez y confianza en un medio de reserva a la economía internacional.

30. El proceso de estabilización económica y cambio estructural de la economía de México desde 1983 ha reflejado, en cierta medida, elementos importantes de este nuevo enfoque neoestructuralista de ajuste y desarrollo a nivel nacional al adoptarse medidas de política dirigidas a modificar los precios relativos y la demanda y a corregir problemas estructurales de largo plazo.

### III. LA EXPERIENCIA DE MEXICO AL ENFRENTAR LA CRISIS Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

31. La respuesta del gobierno mexicano a la peor crisis económica en más de cincuenta años, la de 1982, fue mediante la planeación integral a corto y mediano plazos. La Ley de Planeación, aprobada en enero de 1983, define el marco normativo de la planeación a todos los niveles de la administración pública y los medios de coordinación con los sectores privado y social en el país. Asimismo, la Ley establece jerarquías para la planeación. Primero, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco general de la planeación a corto plazo. El gobierno federal después de una amplia consulta con los agentes económicos del país decretó en mayo de 1983, el Plan Nacional de Desarrollo. Sus cuatro objetivos fundamentales se sintetizan en: i) conservar y fortalecer las instituciones democráticas; ii) vencer la crisis; iii) recuperar la capacidad de crecimiento, y iv) iniciar los cambios cualitativos que requiere México en sus estructuras económicas, políticas y sociales<sup>1/</sup>. Segundo, los programas sectoriales, regionales, especiales y estatales hacen frente en el mediano plazo a problemas estructurales al desarrollo en distintos ámbitos considerados prioritarios por el Plan. Tercero, los programas operativos anuales adecuarán los programas de mediano plazo sobre una base anual y le proporcionarán flexibilidad al proceso de planeación.

32. En una primera instancia, se instrumentó en enero de 1983, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuya estrategia de política económica tenía como objetivo superar la crisis y concomitantemente, iniciar modificaciones cualitativas en la estructura económica a fin de recuperar la capacidad de crecimiento autosostenido, mediante políticas de precios relativos, demanda y cambio estructural<sup>2/</sup>. Tres elementos

---

<sup>1/</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1983).

<sup>2/</sup> Banco de México, Informe Anual 1983 (México: Servicio Editorial, 1984), pp. 23-35.

caracterizan la estrategia del PIRE, cuyas medidas de política se detallan en el Cuadro Resumen 2:

- i) Por el lado de la demanda y los precios relativos, un paquete de medidas para corregir los desequilibrios macroeconómicos fundamentales, en particular el déficit fiscal y la inestabilidad cambiaria.
- ii) Por el lado de la oferta, la instrumentación del Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo (PDPPE) y de Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, para hacer frente a la amenaza de quiebra generalizada de las empresas y aminorar los costos sociales del ajuste en términos de desempleo y pérdida del poder adquisitivo de la población.
- iii) En relación al cambio estructural, sentar las bases de una nueva estrategia de industrialización y comercio exterior que permita una industrialización más articulada hacia el interior (articulación intraindustrial como intersectorial) y competitiva al exterior, reconociendo la existencia de un sector endógeno y no sólo el sustitutivo de importación y el de exportaciones.

33. Las políticas instrumentadas combinaron medidas de índole macro y microeconómico. Una característica singular de la crisis de 1982, a diferencia de la de 1976, es que sus repercusiones llegaron hasta el nivel de las unidades productivas, cuya demanda interna se redujo marcadamente, a la vez que las devaluaciones afectaron las estructuras financiera y de costos de las empresas por el elevado endeudamiento externo de gran número de ellas y por su dependencia de importaciones. Es por ello que el gobierno federal concedió particular importancia a evitar una quiebra generalizada de empresas y un aumento incontrolable del desempleo abierto, implantando el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo. El conjunto de apoyos a través de:

---

CONJUNTO DE MEDIDAS DE POLÍTICA ECONOMICA IMPLANTADAS PARA LA REORDENACION ECONOMICA Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL  
EN MEXICO, ENERO/1983-ABRIL/1985

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
<p>1. CAMBIARIA</p> <p><u>Mercado de divisas</u>- eliminación en dic/82 del control de cambios integral con dos cotizaciones; establecimiento de un régimen de control de cambios bajo un esquema dual: un mercado controlado para operaciones de exportación de bienes (mediante un contrato de venta de divisas), de importación de bienes (en forma creciente y desde ene/84, la totalidad) y del servicio de la deuda externa pública y privada de esta última, la registrada en FICORCA, y un mercado libre para el resto de las transacciones en la cuenta corriente de la balanza de pagos, según disponibilidad de divisas; simplificación del régimen de control cambiario al adquirir experiencia en aspectos administrativos y al haber mayor disponibilidad de divisas, incorporándose al mercado controlado en jul/84 los pagos externos por concepto de transferencia de tecnología, así como uso y explotación de patentes y marcas, y permitiéndose deducir del contrato de venta de divisas los gastos asociados a la importación y exportación de bienes, así como desde nov/84, el pago de principal e intereses de créditos dispuestos a partir del 20/dic/82 a favor de entidades financieras en el exterior e instituciones de crédito mexicanas y el pago de intereses de adeudos a favor de dichas entidades contraídas antes del 20/dic/82.</p> <p><u>Tipo de cambio</u>- dos cotizaciones en cada mercado (compra y venta); régimen flexible con deslizamiento diario de 13 centavos del tipo de cambio controlado desde dic/82 y del tipo de cambio libre a partir de sep/83, ambos hasta dic/84, de 17 centavos diarios de ambos tipos hasta mar/85 y de 21 centavos diarios hasta la fecha, con el propósito de compensar los diferenciales de inflación y tasas de interés internas y externas.</p> <p><u>Manejo de la deuda externa</u>- avance en reestructuración del principal para evitar presiones del mercado cambiario, aún sin avances en un mejoramiento del pago de intereses.</p> <p>i) <u>deuda externa del sector público</u>: primera (82/83), segunda (84) y tercera ronda (84/85) de negociaciones con la banca privada internacional para reprogramar adeudos contraídos con vencimiento a partir de ago/82 y obtener financiamiento nuevos. Las características principales se sintetizan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se reprograman aproximadamente US\$48.7 miles de millones de amortizaciones sobre créditos con la banca comercial, con vencimiento entre 1985/90, desglosadas en tres partidas: US\$5 mil millones de crédito concedido en 1983; US\$20.1 miles de millones de adeudos con vencimiento original entre 1985/90, y US\$23.6 miles de millones de adeudos cuyos vencimientos originales en 1982/84 fueron reestructurados para vencer entre 1987/90.</li> <li>-Se aplanan el perfil de la deuda externa, eliminándose los picos de 1987/90, de tal manera que hasta 1988, no habrá amortización anual superior a US\$2 500 millones, incrementándose anualmente en un rango entre US\$5 290 millones y US\$5 900 millones entre 1991/95 para alcanzar un máximo de US\$6 440 millones en 1998.</li> <li>-Se mejora el promedio del diferencial sobre la tasa de interés de toda la deuda externa pública de 1.35 a 1.12, habiéndose logrado las mayores ventajas en 1985/86 cuando el diferencial es menor.</li> <li>-Se logra un ahorro estimado de interés para todo el período de más de US\$5 mil millones, al combinarse los efectos de eliminar a la tasa preferencial de Estados Unidos como la de referencia para US\$43 mil millones, de la reducción en los diferenciales promedio y del nuevo tratamiento del crédito de US\$5 mil millones de 1983. No se cobra comisión por la reestructuración.</li> <li>-Se reducen de manera importante los indicadores que relacionan a la deuda externa pública con la economía nacional, como puede ser el monto anual de la misma como proporción del producto interno bruto o de las exportaciones de bienes y servicios.</li> </ul> <p>ii) <u>Deuda externa del sector privado</u>: cobertura del riesgo cambiario de esta deuda a través del Programa Especial de Financiamiento (reporto de divisas), que cubrió alrededor de US\$2 mil millones, y de la constitución del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) por el gobierno federal en el Banco de México en mar/83, para administrar programas con el propósito de apoyar la reestructuración a largo plazo de la deuda externa de empresas privadas con instituciones financieras y proveedores extranjeros, a través de los cuales el deudor puede adquirir dólares para entregar futura a un tipo de cambio preestablecido, por el monto necesario para cubrir sus obligaciones.</p>		<p>1. CAMBIARIA</p> <p><u>Tipo de cambio</u>- mantenimiento de un tipo de cambio real adecuado, que aunado a modificaciones en otros precios relativos importantes como son los del capital, la energía y de productos agrícolas, facilite a mediano plazo una reorientación del aparato productivo mediante una mejor asignación de recursos reales y patrones de consumo más racionales.</p>

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
<p>A continuación se presentan los principales aspectos del FICORCA.</p> <p>a) <u>Adeudos con banca comercial internacional:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema 1: la empresa contratante paga al contado el importe en moneda nacional del valor de las divisas para entrega futura del principal del adeudo reestructurado a un plazo mínimo de seis años, incluyendo tres años de gracia.</li> <li>- Sistema 2: cubre también sólo el principal, pero se incluye el monto de la compra de dólares, que devenga intereses a una tasa no subsidiada, pero amortizables a través de una fórmula que aligera los desembolsos de efectivo requeridos en los primeros años de vigencia del crédito; reestructuración de adeudos en términos iguales al sistema 1.</li> <li>- Sistema 3: cubre principal y hasta cierto límite, intereses, con pago al contado del importe en moneda nacional de las divisas requeridas para pagos futuros de adeudos reestructurados a un plazo mínimo de ocho años, que incluyen cuatro años de gracia.</li> <li>- Sistema 4: similar al Sistema 3 en que cubre principal y parcialmente, intereses y en los plazos mínimos de la reestructuración del adeudo; similar al Sistema 2 en que la operación también incluye el otorgamiento de un crédito bajo los términos y condiciones antes descritos.</li> </ul> <p>El valor de los pasivos renegociados bajo los lineamientos del FICORCA asciende a US\$11 608 millones, de los cuales 94% se acogió al Sistema 4, 3.4% al Sistema 2 y el resto a los Sistemas 1 y 3.</p> <p>b) <u>Adeudos con proveedores extranjeros:</u></p> <p>Establecimiento de los programas, dados a conocer en feb/83 y ago/83, para cubrir adeudos vencidos, bajo los cuales las empresas deudoras pudieron constituir depósitos denominados en dólares mediante pago en pesos al tipo de cambio controlado del monto de su adeudo. Así, se pagaron más de US\$800 millones de adeudos vencidos.</p> <p>Las empresas también pueden asignar -en 1983, hasta 50% y en 1984, hasta 100%- de sus ingresos por exportación al pago de la deuda externa contraída con proveedores o instituciones financieras.</p>		
<p>2. <u>MONETARIA</u></p> <p>- Tasas de interés pasivas- flexibilidad para que en términos reales sean positivas en instrumentos bancarios de amplia aceptación, respondiendo a cambios en: las tasas de inflación, la situación del mercado cambiario y los niveles de las tasas de interés externas, y así, detuvieran el proceso de desintermediación financiera existente en 1983 y primer semestre de 1984, y propiciaran el ahorro interno; tasas de interés reales positivas también para otros instrumentos financieros no bancarios</p>	<p>2. <u>MONETARIA</u></p> <p>- Encaje legal: valores gubernamentales- el primero, principal instrumento de regulación monetaria y de intermediación entre la banca comercial y el gobierno federal hasta 1984; fortalecimiento del mercado de valores para que los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) y desde 1985, en particular los bonos de regulación monetaria, a colocarse en la banca múltiple, comiencen a jugar un papel más importante en absorber el exceso de liquidez; establecimiento de un límite sobre la suma del crédito neto del Banco de México al sector público no financiero más el crédito de la banca múltiple al gobierno.</p> <p>- Depósitos de regulación monetaria- uso frecuente en 1983 y 1984 de subastas de depósitos a plazo con fines de regulación monetaria por parte del Banco de México para cebrar la discrepancia entre la captación y el financiamiento de la banca comercial.</p> <p>- Emisión de billetes y monedas- control de la emisión primaria en 1983 y 1984 sólo sobre la base del incremento de las reservas internacionales y no para financiamiento del déficit público; en 1985, modificación.</p>	<p>2. <u>MONETARIA</u></p> <p>- Nueva Ley Orgánica del Banco de México- en vigor a partir del 1/ene/85, expedida para definir claramente los siguientes aspectos: el financiamiento susceptible de conceder el Banco; el papel de las reservas internacionales; la regulación del crédito y los cambios, y la dotación de una estructura administrativa y funciones de los órganos del Banco, que a continuación se detallan:</p> <p>i) Crédito primario: el financiamiento interno del Banco de México queda limitado al monto máximo, que para cada ejercicio fiscal, determine su Junta de Gobierno y que será informado al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión. El Banco sólo podrá dar financiamiento interno por medio de adquisiciones, en el mercado secundario, de valores a cargo del gobierno o de instituciones de crédito; mediante el otorgamiento de créditos a bancos y fideicomisos de fomento económico, y por la acumulación cíclica de rendimientos devengados y no pagados de los activos antes mencionados, así como por otros conceptos menores. Adicionalmente, se prevé que el saldo deudor, que en su caso, se registre en la Cuenta General de la Tesorería de la Federación en el Banco queda sujeta a un límite máximo de 1% del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para el año en cuestión, salvo que por circunstancias extraordinarias aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos, aprobando la Junta de Gobierno los términos y las condiciones que el Banco conceda al gobierno federal en el uso de esta cuenta general. Se define al financiamiento interno en forma resumida, como el conjunto de créditos y valores sobre el país que obran en poder del Banco de México, a diferencia del financiamiento externo que incluye su acervo de oro, plata, divisas y otros activos sobre el exterior. (Anteriormente, el monto de financiamiento interno que el Banco podía otorgar sólo se restringía de manera indirecta, o sea que el monto de billetes en circulación, sumado al de las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco, no debía exceder de cua</p>

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
		<p>tro veces el valor que alcanzara la reserva monetaria).</p> <p>ii) Papel de las reservas internacionales: se suprime la relación entre la reserva internacional y los billetes en circulación para aumentar el margen de maniobra de los acervos internacionales. La solidez de la moneda nacional se conseguirá sobre todo con una regulación adecuada del financiamiento interno del Banco.</p> <p>iii) Regulación crediticia y cambiaria: es competencia del Banco determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito y establecer las inversiones obligatorias para la banca que sean necesarias para una adecuada regulación monetaria. Se reduce a 10% de 48%, el porcentaje de encaje legal del pasivo computable de los bancos, sustituyéndose el 38% con inversiones en bonos de regulación monetaria Serie 1 a partir de mar/85, que no serán negociables, salvo con el Banco de México. Adicionalmente, entre la banca múltiple, se ha iniciado la colocación de bonos de regulación monetaria Serie 2 que tienen por objeto redistribuir en los meses restantes de 1985 (y así en otros años), la capacidad crediticia de estos bancos, a la vez que en 1985, el Banco Central devolverá fondos por un monto cercano al total de la emisión Serie 2, por concepto de depósitos que los bancos múltiples constituyeron anteriormente en el Banco de México, mientras que a partir de 1986, recibirán diez amortizaciones semestrales (en mayo y noviembre) por concepto de la emisión Serie 2 de 1985. Además, la Serie 2 podrá circular libremente entre las instituciones de crédito, y así por una parte, servirá para absorber exceso de crédito y por otra, se convertirá en el futuro en un medio para transferir fondos entre instituciones con sobrantes de liquidez y las que tienen escasez de disponibilidades.</p> <p>iv) Estructura administrativa: se definieron las facultades que se confieren a la Junta de Gobierno del Banco de México -así como la participación de las dependencias, organismos y entidades que la componen- y sobresalen como facultades la determinación del monto máximo del financiamiento interno del Banco Central y la aprobación de los términos y las condiciones del crédito que el Banco otorgue al gobierno federal a través de la Cuenta General de la Tesorería de la Federación. Se constituyó la Comisión de Crédito y Cambios -formada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el propio Banco de México- cuya responsabilidad es adoptar resoluciones concernientes a las facultades del Banco en términos de regular las modalidades que deban tener las operaciones bancarias, el establecimiento de las inversiones obligatorias para la banca, y determinar los tipos de cambio.</p>
<p>3. CREDITICIA Y FINANCIAMIENTO</p> <p>. Tasas de interés activas- tendencia general decreciente debido a la baja del nivel de las tasas pasivas y a la disminución de los márgenes de intermediación de la banca aplicables a los créditos no sujetos a tasas tope; adecuación de las tasas de interés preferenciales en términos de asociar su nivel, en mayor medida, al costo porcentual promedio de captación de los recursos y de modificar su estructura para reducir su dispersión y garantizar se fije en función de criterios objetivo.</p> <p>. Apoyos financieros para empresas con problemas de liquidez en 1983 y 1984- diversos lineamientos de política crediticia como facilidades para redocumentar pasivos y renovar financiamientos contratados; la recomendación de canalizar mayor monto de recursos hacia capital de trabajo para la industria prioritaria con problemas financieros y de liquidez; la revisión de los criterios de garantía de los créditos; la generalización paulatina del uso de una nueva fórmula para el pago de capital e intereses, y la creación del Comité para Apoyos Crediticios Especiales para ayudar casuísticamente a las empresas grandes con problemas financieros e importante descapitalización contenidos en el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo (PDPPPE).</p>		<p>3. CREDITICIA Y FINANCIAMIENTO</p> <p>. Proceso de reordenación y racionalización del sistema bancario nacional-</p> <p>i) Aprobación de un paquete legislativo, adicional a la nueva Ley Orgánica del Banco de México, que comprende reformas a la Ley del Mercado de Valores, la Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Finanzas, con el propósito, entre otros, de delimitar la participación de las sociedades nacionales de crédito en otras instituciones financieras no bancarias y de estas últimas en otros intermediarios financieros no bancarios, con objeto de evitar conflictos de interés, así como la participación de la banca múltiple en la creación y desarrollo de empresas;</p> <p>ii) reducción del número de sociedades nacionales de crédito pasando de 29 a 20, de los cuales seis tendrán cobertura nacional, ocho multirregional y seis regional.</p> <p>iii) aprobación de las "Directrices de Política para la Intermediación Financiera", mediante las cuales se define el marco global en que operan las instituciones financieras.</p>

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
<p>. Emisión de Bonos de Indemnización Bancaria y enajenación de acciones propiedad de la banca nacionalizada- inicio del proceso de indemnización, que prácticamente se concluyó en 1984, de 43 bancos y que ascendió a 142.7 miles de millones de pesos; paralelamente, enajenación de las acciones de 467 empresas que obraban en poder de la banca nacionalizada por valor de 102 mil millones de pesos. El gobierno federal decidió conservar en propiedad 128 empresas, cuyas actividades son necesarias para el servicio público de la banca y crédito y puso a la venta las restantes, sujeta a un sistema de preferencias en favor de los ex-accionistas de los bancos nacionalizados, entre los que se incluyeron las casas de bolsa anteriormente propiedad de los bancos.</p>		<p>. Política definida de canalizar créditos preferenciales exclusivamente hacia actividades que tienen una alta prioridad- son las siguientes actividades: la producción de bienes básicos de consumo popular; la pequeña y mediana industria; la exportación de bienes no petroleros; el desarrollo de canales de distribución, sobre todo de bienes básicos; la vivienda de interés social; la agricultura, ganadería, avicultura, apicultura, pesca y agroindustrias; actividades de fomento económico aprobados por la SICP; así como las actividades prioritarias señaladas en los diferentes programas sectoriales.</p>
<p>4. FISCAL</p> <p>. Precios y tarifas de bienes y servicios que provee el sector público- corrección de los mismos para establecer una estructura de precios relativos que fomente la eficiencia económica, reduzca las transferencias (para cubrir el gasto corriente de capital de las empresas), racionalice los subsidios del gobierno (para que lleguen al consumidor final o al que más los necesite) e induzca nuevos patrones de consumo que tomen en cuenta los costos de producción y los precios internacionales.</p> <p>. Apoyos fiscales complementarios a la planta productiva en 1983- con referencia a la contabilización para fines fiscales, monetización, vigencia y nuevo uso (para localización geográfica) de los estímulos fiscales, se instrumentaron medidas particulares en ese año (PDPIE).</p> <p>. Estímulos fiscales a la inversión y el empleo- vigencia de certificados de promoción fiscal (CEPROFI) para promover inversión y empleo nuevos, previéndose cambios en el futuro cercano para apoyar actividades industriales prioritarias, definidas por el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE). En este contexto, también se espera algún tipo de CEPROFI para fomentar el desarrollo tecnológico y la localización industrial, previstos en el PRONAFICE para el cambio estructural.</p>	<p>4. FISCAL</p> <p>. Ingresos del sector público- fuertes incrementos en los impuestos en 1983, previéndose que no aumenten en 1985, las tasas impositivas. Profunda corrección en 1983 y 1984, de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proveen empresas públicas bajo tres criterios básicos: el principio de equidad, a fin de que se incrementen menos aquellos que inciden más en la canasta de consumo básico de la población de bajos recursos; la racionalización del consumo interno de bienes exportables e importables tomando como referencia su precio internacional, y para los bienes no comerciables, el costo social de producción será el patrón de modificación, evitando trasladarle al consumidor ineficiencias de operación. Esfuerzo permanente para ampliar la base gravable, a través de reducir la evasión y avanzar en la globalización de los ingresos. Fortalecimiento significativo de la administración tributaria.</p> <p>. Gasto público- restructuración del gasto hacia actividades de prioridad social que tiendan hacia el mejoramiento del bienestar de la población y la generación de empleo; fuertes recortes en términos nominales en feb/85 del gasto corriente a fin de que la inversión pública real aumente ligeramente. Inicio del proceso de rehabilitación financiera de las principales empresas del sector público, a través de diversas medidas que el gobierno federal está asegurándose se cumplan mediante un sistema general de controles del gasto público. Implantación de un proceso de racionalización de las actividades no estratégicas del sector público, que ha incluido la selección de 236 empresas y entidades de participación estatal que serán vendidas, con objeto de mejorar el desempeño financiero del sector público.</p> <p>. Déficit público- su proporción del PIB se continúa utilizando como indicador de referencia del saneamiento de las finanzas públicas porcentaje definido anualmente por el programa de ajuste económico con el FMI, que en 1983, se cumplió (8.5%) pero en 1984 no fue posible (5.5%), debido al aumento de los intereses y al incremento de otros gastos.</p> <p>. Compras del sector público- importante desviación de demanda de empresas públicas del exterior hacia el mercado interno en 1983 y 1984, mediante el establecimiento de mecanismos como las Comisiones Mixtas de Abastecimiento y los Comités de Sustitución de Importaciones en Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Siderurgia Mexicana, Azúcar y Fertilizantes Mexicanos. En 1983 y 1984, del total de adquisiciones, las compras nacionales representaron 65% y 70%, respectivamente.</p>	<p>4. FISCAL</p> <p>. Composición del gasto público- Modificaciones cualitativas del fondo para reorientarlo hacia: actividades de beneficio social- como educación, salud y seguridad social- para distribuir más equitativamente los costos de la crisis y ayudar a quienes se hayan más desprotegidos, y obras de infraestructura básica y de comunicaciones para favorecer el empleo y la demanda de productos de origen doméstico. Adicionalmente, se tenderá hacia la eliminación gradual de los subsidios tanto de precios y tarifas de bienes y servicios que proveen empresas públicas como del tipo de cambio, para fomentar de manera permanente el ahorro público.</p> <p>. Financiamiento del déficit del sector público- dependencia de fuentes internas sanas para su financiamiento, con el propósito de no fomentar presiones inflacionarias y una mayor carga de endeudamiento exterior.</p> <p>. Transparencia y simplificación en las adquisiciones de la Administración Pública- promulgación de la Ley de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes inmuebles, así como la publicación anual del programa de adquisiciones de la Administración Pública Federal.</p>
<p>5. RACIONALIZACION DE LA PROTECCION</p> <p>. Control cuantitativo- control generalizado de las importaciones en sep/82, que duró en 1983 debido a la escasez de divisas; inicio en 1984 del proceso de liberalización comercial, de tal forma que para mar/84 se habían liberado de permiso previo, sobre todo, las importaciones de bienes intermedios y de capital que no se producían en el país cuyo valor representaba alrededor de 23% de las importaciones totales y 41% de las fracciones contenidas en la tarifa de importación. Aceleramiento del proceso de liberalización en 1985 para que a finales de año se hayan liberado entre 35%-45% del valor de las importaciones totales, incluyendo las de bienes producidos en el país. Adicionalmente, en caso de que el precio interno de materias primas y refacciones de origen nacional exceda en 50% el precio</p>		<p>5. RACIONALIZACION DE LA PROTECCION</p> <p>. Sustitución del permiso previo por el arancel- una liberalización comercial gradual, programada y selectiva, acorde con las prioridades del PRONAFICE y de los trece programas integrales de desarrollo industrial y comercial (PIDICs), sin someter a los sectores productivos a un tratamiento de choque, programándose para llevarse a cabo en un período de tres a cuatro años.</p>

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
<p>internacional de las mismas, concesión automática del permiso previo de importación. División en tres grupos de las fracciones que se encuentran actualmente sujetas al régimen de permiso previo: materias e insumos de bajo valor agregado; bienes intermedios o semi-elaborados, y bienes considerados prescindibles o suntuarios o importados a través de un canal único, y para cada grupo, se ha prorrogado su control al 31/oct/1985, 1986 y 1989, respectivamente. Restricción por cuotas a número reducido de bienes importados.</p> <p>Control arancelario- en 1983, reducción del nivel arancelario debido al control generalizado de las importaciones; en 1984, reducción a 10 del número de tasas impositivas a las importaciones de 16 niveles existentes en 1982; en abr/85 mayor reducción en el número a 7 para reducir dispersión a un rango entre 10% a 50%, salvo pocas excepciones.</p>		
<p>6. FOMENTO A LAS EXPORTACIONES</p> <p>Control cuantitativo y arancelario- reducción de ambos tipos de control, para que en mar/85, sólo 270% de las fracciones de exportación requieren permiso previo y 7% están sujetas a impuesto de exportación.</p> <p>Importaciones temporales para reexportación- en 1984, establecimiento de este régimen libre de aranceles que cubre todas las fracciones, excepto por 24, de la tarifa de importación; en 1985, ampliación de este beneficio de importación libre de impuestos a proveedores de empresas exportadoras.</p> <p>Programas de exportación- a través de la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior (COMPEX) creada en 1983, concertación de programas de exportación, de un bien o grupo de bienes bajo los cuales se coordinan las medidas de política requeridas para fomentar sus ventas externas; además concertación de programas de coexportación que garantizan a exportadores nacionales insumos a precios internacionales.</p> <p>Financiamiento a la exportación no petrolera- fuerte impulso a los apoyos financieros y la adecuación de los términos y las condiciones de los diversos tipos de préstamos concedidos por el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), habiendo instituido en 1983 el Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación, que daba respaldo para importar materias primas, refacciones, componentes y servicios a las empresas exportadoras.</p>	<p>6. FOMENTO A LAS EXPORTACIONES</p> <p>Dinamismo de las exportaciones en 1984- elemento que ayudó a la recuperación de la demanda, ya que las exportaciones de bienes y servicios no factoriales han incrementado sustancialmente su proporción dentro del PIB, debido a la caída de la producción (mientras que en 1981, representaron 11.9%, en 1983, la proporción fue de 19.5%)</p>	<p>6. FOMENTO A LAS EXPORTACIONES</p> <p>Fomento a las exportaciones de bienes no petroleros- impulso permanente a esta actividad mediante diversas medidas con el propósito de una cobertura mayor de los requerimientos de importaciones de manufacturas con divisas generadas por la exportación de manufacturas mexicanas para 1988 (acorde con el PRONAFICE). Instrumentación en abr/85 del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIE), cuyos principales elementos de política se sintetizan a continuación:</p> <p>Fiscales- se establecerán "programas de importación temporal para el exportador", dando las facilidades amplias para importación de insumos, maquinaria, equipo y herramientas y se les garantizará el interés fiscal sobre la base mínima del valor revolvente importado, entre otros estímulos; se establecerán programas para que la industria nacional venda sus productos a precios internacionales, utilizándose la importación temporal, entre otras medidas, para exportación directa o indirecta; se establecerá el sistema "draw back" que es la devolución de impuestos por los insumos de importación que se incorporen al producto que se venderá al exterior; se podrá deducir en forma anticipada, para efectos de impuesto sobre la renta, los gastos en el extranjero; se podrá pagar los impuestos de exportación hasta que la mercancía sea exportada o salga del recinto fiscal; tendrán tratamiento de cero del Impuesto al Valor Agregado las ventas que realicen a las empresas de comercio exterior y la devolución del IVA se les dará en 10 días, entre otras facilidades.</p> <p>Financiamiento- se continuará dando en condiciones similares a las que se otorgan internacionalmente; se creará una "ingeniería financiera" que apoyará crediticiamente a las exportaciones.</p> <p>Empresa de comercio exterior- agrupadas bajo una sola forma jurídica, se impulsará a fin de que amplíen sus actividades en la colocación de productos mexicanos en el extranjero, apoyando a la industria mediana y pequeña; a tal efecto se permitirá su asociación, hasta un 50% de su capital, con empresas extranjeras y con instituciones nacionales de crédito.</p> <p>Promoción- las tareas de promoción descansarán en el principio de "promoción compartida", que implica que los propios exportadores, las empresas de comercio exterior y el IMCE realizarán estas tareas mediante la concertación de acciones.</p> <p>Formas no convencionales- se busca facilitar el acceso de productos mexicanos a otros mercados, por medio del "trueque" y de intercambio concertado.</p> <p>Franjas fronterizas y zonas libres; empresas maquiladoras- se establece que serán modificados los decretos relativos; en el primer caso, se propone lograr la integración al resto de la economía del país; en el segundo, se encamina a aprovechar su potencial como generadoras netas de divisas, además de fortalecer su presencia y a que cada vez adquieran un mayor porcentaje de insumos nacionales.</p> <p>Simplificación y desburocratización de trámites para la exportación- desde 1983, inicio de este proceso en forma permanente.</p>

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
<p>7. <u>SALARIAL Y DE PODER ADQUISITIVO</u></p> <p>. Moderación salarial- reducción real de los salarios en 1983 y 1984; en 1985, recomendación para que los salarios reales aumenten en función de la productividad, para apoyar programa de empleo y competitividad internacional.</p>	<p>7. <u>SALARIAL Y DE PODER ADQUISITIVO</u></p> <p>. Moderación salarial- elemento fundamental para combatir la inflación; caída en términos reales del poder adquisitivo del salario mínimo en 1983 y 1984, aunque en particular en el primer año, lo que restringió importantemente la demanda efectiva en el segundo año; en 1985, propósito de inducir un crecimiento real del salario de los trabajadores. Acciones para contrarrestar este deterioro real se coordinaron bajo el Programa de Protección al Salario y el Consumo Obrero, cuyas principales medidas consisten en el abastecimiento de productos básicos a precios reducidos en las tiendas de consumo popular (a través del sistema de CONASUPO) el otorgamiento de becas y capacitación a hijos de trabajadores, el fortalecimiento de los servicios básicos de salud, educación y transporte colectivo, el otorgamiento de crédito social para el consumo de los trabajadores, así como el fortalecimiento de la justicia social.</p> <p>. Acciones de CONASUPO/SECOFI- distribución de bienes básicos a precios subsidiados a población preferente (abasto de leche, distribución de pan blanco y de maíz tortilla) que benefician a más de un millón de familias; distribución de bienes básicos a precios 15% por debajo del mercado a través de su sistema de comercialización; abastecimiento y financiamiento a tiendas sindicales mediante acciones concertadas con el Congreso del Trabajo; abasto mayorista al pequeño y mediano comercio; programa emergente de abasto a zonas fronterizas y zonas libres; promoción y apoyo a la organización de consumidores; acciones encaminadas a la protección y orientación al consumidor, a través de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor.</p>	
<p>8. <u>PRECIOS</u></p> <p>. Precios de bienes sujetos a control- seguimiento de una política de regulación de los precios de los bienes básicos y de estímulo a la producción para proteger poder de compra de trabajadores, reducción del número de productos cuyos precios están sujetos a control para fomentar la oferta, que aunque inflacionaria en el corto plazo, aminora inflación a mediano plazo; corrección de rezagos en los precios de los bienes bajo control para evitar desalentar su producción</p> <p>. Programas específicos de producción, distribución, abasto y control de bienes básicos- bajo el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, concertación de cuatro programas específicos de fomento en materia de: leche, aceites y grasas vegetales comestibles; frutas y legumbres envasadas; huevo.</p>		<p>8. <u>PRECIOS</u></p> <p>. Política de precios integral- carácter integral, al mantener congruencia entre el control de precios, los precios de garantía, los precios y tarifas de bienes y servicios que provee el sector público y los subsidios.</p> <p>. Precios relativos- modificaciones al tipo de cambio; tasas de interés; precios bajo control, de garantía y de bienes y servicios del sector público; subsidios y transferencias, para alterar los precios relativos entre sectores, sobre todo industria/agricultura e industria/sector extractivo a fin de fomentar las actividades primarias y mineras que generan empleo con menor coeficiente de inversión.</p>
<p>9. <u>EMPLEO</u></p> <p>. Estímulos a la inversión y el empleo- continuación de este estímulo fiscal a la nueva inversión y generación de empleo, como se mencionó anteriormente.</p>	<p>9. <u>EMPLEO</u></p> <p>. Programas de emergencia- asignación de recursos presupuestales en 1983 y 1984, a través de cuatro Secretarías de Estado: Comunicaciones y Transportes; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria y Desarrollo Urbano y Ecología, para crear empleo en zonas del medio rural como urbanas críticas.</p> <p>. Programa para Defensa de la Planta Productiva y el Empleo- coordinación de medidas de índole diversa para evitar la quiebra generalizada de empresas industriales y el aumento del desempleo abierto.</p>	<p>9. <u>EMPLEO</u></p> <p>. Encarecimiento del capital- política de corto y mediano plazo de alterar los precios relativos entre los factores de producción: capital/mano de obra, a favor del segundo, para fomentar actividades intensivas en mano de obra, a la vez que existe conciencia del hecho que ciertas actividades industriales prioritarias son intensivas en capital, pero cuyas cadenas productivas son más intensivas en mano de obra, por lo que al promover las primeras, también se fomentan las segundas.</p>
		<p>10. <u>DISTRIBUCION DE LA CARGA DEL AJUSTE</u></p> <p>. Principio de equidad- seguimiento de este criterio en cuanto a la reducción de subsidios y elevación de precios controlados; conciencia de que el salario real no puede deteriorarse más que ocurrido en 1983 y 1984.</p>
		<p>11. <u>VINCULACION ENTRE LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO EXTERIOR</u></p> <p>. Programa Nacional de Fomento a la Industria y el Comercio Exterior- cuyos objetivos de: una industrialización más eficiente y competitiva para lograr un crecimiento autosostenido; un desarrollo industrial bajo el liderazgo nacional, y una distribución más igualitaria del ingreso, a lograrse a través de una estrategia con</p>

PRECIOS Y COSTOS RELATIVOS	DEMANDA AGREGADA	CAMBIO ESTRUCTURAL
		<p>cinco vertientes, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Nuevo patrón de especialización y comercio exterior: división de las ramas manufactureras bajo ciertos criterios en las que conforman tres sectores: endógeno, endógeno exportador y sustitutivo de importaciones.</li><li>-Nuevo patrón tecnológico: avance en el desarrollo tecnológico a nivel de la planta productiva.</li><li>-Localización industrial: a través de una descentralización no dispersa.</li><li>-Racionalización de la organización industrial- fomento a la subcontratación y a las economías de escala, así como regulación a las prácticas oligopólicas.</li><li>-Economía mixta de mercado con planeación democrática y rectoría del Estado: racionalización de la intervención del Estado en la actividad industrial y una industria bajo el liderazgo nacional.</li></ul>

demanda vía compras del sector público; cambiario-financieros; financieros; de comercio exterior; de asistencia técnica y administrativa; y de capacitación y productividad, implantadas en 1983 y 1984, coadyuvaron a mantener operando la planta productiva, y aunque la producción manufacturera disminuyó en 7.3% en 1983, se estima un crecimiento de 4.7% en 1984. El desempleo abierto del país no sobrepasó la tasa histórica de 8% y en la industria manufacturera propiamente, se desempleó alrededor de 9.6% del personal ocupado en 1982, disminuyendo ligeramente en 1983 y 1984. Con el propósito de crear empleos nuevos, el gobierno federal instrumentó otros dos programas para enfrentar el desempleo en zonas rurales y urbanas críticas, concomitante en 1984 con el Programa Social del Gobierno Federal en donde se contempló una inversión total de un billón 600 mil millones de pesos en ese año, dirigido a afectar el nivel de vida de más de 35 millones de mexicanos de escasos recursos, mediante el mejoramiento de servicios relacionados a las necesidades básicas de la población y a infraestructura de transporte.

34. Los resultados preliminares de 1984 muestran que: el producto interno bruto real aumentó en 3.5%, después de decrecer 5.3% y 0.5%, respectivamente en 1983 y 1982, y su volumen en 1984 es aún 2.5% inferior al de 1981; el proceso inflacionario se desaceleró, aunque no lo suficiente para cumplir con las previsiones oficiales, y el año cerró con una tasa de 59.2%, medida de diciembre a diciembre; el desempleo abierto se mantuvo alrededor de la tasa histórica. La balanza cuenta corriente -que por primera vez en treinta años presentó un superávit en 1983 de 5 546 millones de dólares- registró en 1984, un saldo positivo de 3 967 millones de dólares, como resultado de una balanza comercial superavitaria de 12 799 millones de dólares. La intensidad del ajuste macroeconómico y el reto del cambio estructural se refleja en la baja de las importaciones de

mercancías y su relación con el producto interno bruto. Entre 1981 y 1983, el volumen del producto interno bruto de México se redujo en alrededor de 6%, en tanto que se estima que el volumen de importaciones durante el mismo período cayó en aproximadamente 67%. Se puede aludir que la escasez de divisas, las fuertes devaluaciones del peso frente al dólar así como la baja en la demanda pública y privada al descender el consumo y la inversión pública y privada en esos años son factores importantes en explicar la abrupta caída de las importaciones, cuyo valor nominal se redujo en alrededor de dos tercios del registrado en 1981.

35. Es importante destacar la capacidad de respuesta de la economía mexicana a volcar demanda desviada al exterior hacia el mercado interno y sustituir importaciones, porque en 1983, el nivel de inventarios de insumos y productos terminados de importación era bajo, ya que desde finales de 1982 las compras externas estuvieron afectadas por la escasez de divisas y el control generalizado de las importaciones. Sin embargo, mientras que la balanza comercial total del país ha sido superavitaria en 1982, 1983 y 1984, la balanza comercial del sector manufacturero continuó siendo deficitaria y requirió financiamiento de otros sectores. Por ello, la tendencia subyacente de la balanza comercial global se considera que sigue siendo deficitaria en tanto el país recupere tasas de crecimiento económico similares a la tasa histórica, entre 5% y 6% anual, si no se instrumenta un cambio estructural.

36. Entre los programas de mediano plazo (véase el Cuadro Resumen 3), el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) destaca por su injerencia en la economía. El PRONAFICE es un instrumento operativo de trabajo para los agentes productivos que servirá para modificar cualitativamente el crecimiento de la economía mexicana a mediano plazo, esto es, el cambio estructural significa alteraciones de la estructura productiva, o sea de la oferta, que darán como resultado cambios en la composición de la producción industrial



CONJUNTO DE INSTRUMENTOS DE PLANEACION PARA ENFRENTAR LA REORDENACION ECONOMICA Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO, 1983-1984

CORTO PLAZO (1983-1985)

MEDIANO PLAZO (1984-1988)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

(como instrumento rector de la planeación con dos líneas de estrategia: la reordenación económica y el cambio estructural)

Programa de Ajuste Económico:

Programa Inmediato de Reordenación Económica

A. Programas de Empleo:

- a) Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo
- b) Programa Emergente de Protección al Empleo (1983: cuatro Secretarías de Estado implementaron programas de empleo rural y en zonas urbanas críticas)
- c) Programa Regional de Empleo-Servicio Social Obligatorio (1984: generación de empleos para egresados recientes y pasantes del sistema educativo)

B. Programas de Protección al Consumo Popular:

- a) Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular (1983: el paquete básico de consumo popular consta de 17 bienes objeto que cubren 49 productos alimenticios y de 6 bienes y servicios)
- b) Programas de Fomento Específico a la Producción, Distribución, Abasto y Control de Bienes Básicos (los 17 bienes básicos objeto del programa anterior)

Plan de Apoyo a los Requerimientos de los Sectores Mayoritarios del País en 1984

- a) Programa de Apoyo al Sector Campesino (amplio programa dirigido a dar un impulso máximo a la producción agropecuaria, así como combatir el latifundismo y la simulación en el campo)
- b) Política Social Popular (consistente en un programa para mejoramiento de las clases populares y medias medianas una inversión total de un billón 600 mil millones de pesos para elevar su nivel de vida e impulsar, sobre todo, una vivienda digna)
- c) Programa de Protección al Salario y el Consumo Obrero (programa de apoyo al sector laboral que en forma directa o indirecta representa una erogación de entre 1.1 y 1.3 billones de pesos, para impulsar: el empleo, capacitación y becas para hijos de trabajadores; el apoyo al consumo; la promoción y consolidación de sociedades cooperativas; la vivienda; la recreación, cultura y deporte así como el fortalecimiento de la seguridad y la justicia

1. Programas Nacionales

- a) Alimentación
- b) Fomento Industrial y Comercio Exterior
- c) Energéticos
- d) Minería
- e) Capacitación y Productividad
- f) Salud
- g) Pesca y Recursos del Mar
- h) Financiamiento para el Desarrollo
- i) Educación, Cultura, Recreación, Deportes
- j) Desarrollo Urbano y Vivienda
- k) Ecología
- l) Sistema Nacional para el Abasto
- m) Turismo
- n) Desarrollo Tecnológico y Científico
- o) Comunicaciones y Transportes
- p) Procuración e Impartición de Justicia
- q) Desarrollo Rural Integral
- r) Integración de la Mujer en el Desarrollo Nacional

2. Programas Regionales de Desarrollo

- a) Región Mar de Cortés
- b) Región Sureste
- c) Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro
- d) Zonas Áridas
- e) Apoyo a las Franjas Fronterizas y Zonas Libres

3. Programas Especiales

- a) Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán
- b) Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja

4. Planes Estatales y Municipales

- a) Plan Colima
- b) Reordenación Intermunicipal de la Cuenca de Coatzacoalcos

## CUADRO RESUMEN 3B

PROPOSITOS FUNDAMENTALES Y LINEAS ESTRATEGICAS DEL PROGRAMA INMEDIATO  
DE REORDENACION ECONOMICA

a) Propósitos fundamentales

- i) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- ii) Proteger el empleo, la planta productiva y el empleo.
- iii) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

b) Líneas estratégicas

- 1. Disminución de crecimiento del gasto público.
- 2. Protección al empleo.
- 3. Continuación de las obras en proceso.
- 4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- 5. Protección y estímulo a programas de producción, importación, y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
- 6. Aumento de los ingresos públicos.
- 7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- 8. Reivindicación del mercado cambiario.
- 9. Restructuración de la Administración.
- 10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

y del comercio exterior. La importancia del Programa reside en lograr la coordinación de todos los agentes productivos para superar los obstáculos al desarrollo. El cumplimiento de las metas previstas por el Programa es también importante, pero en este sentido, es flexible. Los pronósticos podrán corregirse y adecuarse debido a la situación de incertidumbre e inestabilidad que prevalece en la economía mundial.

37. El Programa se caracteriza por su filosofía que se basa en el fomento de la actividad industrial y la reducción de las políticas reguladoras. Concomitantemente, se pretende la simplificación de los procedimientos administrativos referentes a la aplicación de medidas de política, sobre los criterios de desburocratizar, desregular y descentralizar. Otra característica singular del Programa es que delimita la participación del Estado en la industria como productor. Adicionalmente, por lo que se refiere a la participación indirecta del Estado, a través del uso adecuado de las políticas macroeconómica, de protección, fomento y regulación, se busca fortalecer las señales del mercado y propiciar la asignación más eficiente de recursos, sin subsidios a la producción.

38. Los planteamientos centrales del Programa concretan los postulados que en materia de industria y comercio exterior previamente fijara el Plan Nacional de Desarrollo. Así se asumen tareas fundamentales que habrán de contribuir al logro de los siguientes objetivos: alcanzar una industrialización eficiente y competitiva, con crecimiento autosostenido y sólido avance tecnológico; una descentralización industrial que promueva el aprovechamiento integral de los recursos; un proceso de desarrollo industrial bajo el liderazgo del empresariado nacional y que conduzca a una sociedad más igualitaria. El Programa enfrenta así dos retos fundamentales: en el ámbito interno, la generación permanente de empleos mejor remunerados y de satisfactores básicos y en el ámbito externo, la reducción de la vulnerabilidad económica frente al exterior en un contexto internacional incierto e inestable.

39. El diagnóstico que sustenta las formulaciones del PRONAFICE reconoce que la industrialización ha sido motor del crecimiento económico de México en las últimas cuatro décadas. Este proceso ha conformado la segunda base industrial más amplia y diversificada de América Latina, aunque ésta muestre aún reducida integración, eficiencia y competitividad. Por ello, no obstante los esfuerzos realizados, la actividad industrial continúa siendo dependiente: intensiva en importaciones y con baja capacidad exportadora. Esta característica estructural de la industria es determinante del desequilibrio externo, crónico y creciente, que tuvo su máxima expresión en la crisis de 1982, año en el que como se presenta en el Cuadro 4, México sufrió una profunda recesión inflacionaria (crecimiento cero, inflación cien por ciento). Este fenómeno se expresaba un año antes cuando el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos superó los 12 mil millones de dólares; más aún el déficit en manufacturas ascendió, entre 1978 y 1981, a 46 mil millones, cifra superior a los 32 mil millones de dólares de exportaciones petroleras registradas en ese mismo período.

40. Las causas de este obstáculo al desarrollo de México son estructurales y de índole macroeconómica y responden también a la concepción estratégica y de política que fue adoptada; además en el lapso reciente, se sumaron a los factores mencionados, fenómenos de procedencia externa que agudizaron los problemas.

a) La estrategia de industrialización ha tenido como principal sustento y pivote la sustitución de importaciones.

b) La sustitución de importaciones se ha basado principalmente en una política de protección, caracterizada por ser excesiva, permanente y carente de un patrón de selectividad en función de ventajas comparativas dinámicas,

---

PRINCIPALES INDICADORES DE LA ECONOMIA MEXICANA, 1981-1985

<u>C O N C E P T O</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984<sup>p/</sup></u>	<u>1985<sup>est/</sup></u>
<u>PRODUCCION</u> (tasa de variación real; %)					
. Producto interno bruto	7.9	-0.5	-5.3	3.5	3.0-4.0
. Producción industrial	8.6	-1.6	-8.1	4.6	3.9-4.8
. Producción agropecuaria	6.1	-0.6	2.9	2.4	2.2-2.4
<u>INFLACION</u> (precios al consumidor; variación %)					
. Diciembre/diciembre	28.7	98.8	80.8	59.2	35
. Promedio	27.9	58.9	101.9	65.5	n.d.
<u>EMPLEO</u> (personal ocupado en la industria manufacturera; variación %)					
. Promedio	5.6	-2.4	-9.6	-2.0	n.d.
<u>FINANZAS PUBLICAS</u> (% PIB)					
. Déficit financiero	14.7	17.6	8.9	7.4	5.1
<u>VARIABLES FINANCIERAS</u>					
. Billetes y monedas en poder del público (saldos a diciembre; variación %)	44.7	78.8	34.5	65.0	n.d.
. Reservas internacionales (saldos a diciembre; variación %)	41.6	-44.0	622.0	108.8	n.d.
. Financiamiento externo neto del sector público (millones de dólares)	18 283	7 155	4 291	2 341	1 000
<u>SECTOR EXTERNO</u>					
. Balanza comercial					
Saldo (millones de dólares)	-4 510	6 793	13 761	12 799	10 000-12 000
% PIB	1.9	4.1	9.6	7.3	n.d.
. Cuenta corriente					
Saldo (millones de dólares)	12 544	-4 879	5 324	3 967	1 000- 2 000
% PIB	5.2	-3.0	3.7	2.3	n.d.
<u>TIPO DE CAMBIO</u> (fin de período; variación %)					
. Libre	12.8	466.2	8.7	30.1	35.3
. Controlado	-	267.8	49.2	33.8	38.5

p/ Cifras preliminares.

est/ Cifras estimadas.

n.d. Dato no disponible.

FUENTE: Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985; Banco de México, Informe Anual 1984 e Indicadores Económicos, abril de 1985.

con efectos nocivos sobre las señales de precios relativos y la asignación de recursos.

c) La política macroeconómica del último decenio ha propiciado fuertes desequilibrios que han repercutido sobre la actividad económica y la industria en particular. El crecimiento de la demanda agregada entre 1977 y 1981 a un ritmo superior al del producto tuvo como consecuencia principal un elevado déficit público que llegó a representar hasta 17.6% del producto interno en 1982. Esto aunado a la sobrevaluación creciente del peso se constituyeron en factores que coadyuvaron a incrementar el desequilibrio externo.

41. Por otra parte y como resultado del patrón histórico de crecimiento y de la concepción antes adoptada sobre la estrategia y política sectoriales, México confronta los siguientes problemas de carácter estructural.

a) Una desequilibrada inserción de la industria en el mercado externo y una falta de adecuación a las prioridades del desarrollo nacional, principalmente en la producción de bienes básicos y de capital y de algunos insumos estratégicos.

b) Un nivel de desarrollo tecnológico limitado por la falta de vinculación entre la actividad de investigación y la planta productiva.

c) Un esquema de organización industrial que no corresponde en su lógica con la dimensión del mercado, por ello limita el acceso a economías de escala, obstruye la integración económica entre empresas de diversos tamaños y cancela posibilidades de competir en el exterior. En contraste, existen estructuras monopólicas injustificadas y prácticas restrictivas del mercado.

d) Una concentración regional de la industria en los grandes centros poblacionales que origina graves costos sociales, producto de la aglomeración excesiva, uso socialmente irracional de los recursos naturales y necesidades de infraestructura que han llegado a constituir dispendio.

e) Una insuficiente coordinación entre agentes productivos que ha conducido a una participación no planeada del Estado en ciertas ramas industriales, falta de inversión en otras

---

estratégicas para el desarrollo nacional y desaprovechamiento de potencialidades de los agentes productivos.

f) Todo ello ha repercutido en una generación insuficiente de empleos y satisfactores básicos. Cada año se incorporan a la fuerza de trabajo 900 mil personas y nacen casi dos millones de mexicanos cuyas necesidades deben ser satisfechas.

42. Si el desequilibrio externo ha sido crónico y persistente durante los últimos cuarenta años, la pregunta que surge es cómo ha podido crecer la economía mexicana. Ha podido crecer financiando, pero no corrigiendo, el desequilibrio externo. En los años cincuenta y sesenta, las principales fuentes de financiamiento fueron las exportaciones agropecuarias y el turismo, mientras que en los setenta lo fueron la deuda externa y la exportación de hidrocarburos. Esto permitió postergar la implantación de políticas de ajuste macroeconómico y cambio estructural para corregir dicho desequilibrio. Ante las limitaciones y agotamiento de las mencionadas fuentes, la única opción para crecer en los años ochenta es financiar las importaciones con recursos provenientes de la propia industria nacional. Lo anterior exige una industrialización más eficiente y competitiva donde las exportaciones manufactureras financien una proporción creciente de las importaciones del sector. Para 1988, éstas deberán ser cubiertas, en más de un 50%, con recursos generados por las exportaciones manufactureras, en comparación con el 25% que significaron en 1980, como se muestra en el Cuadro Resumen 5.

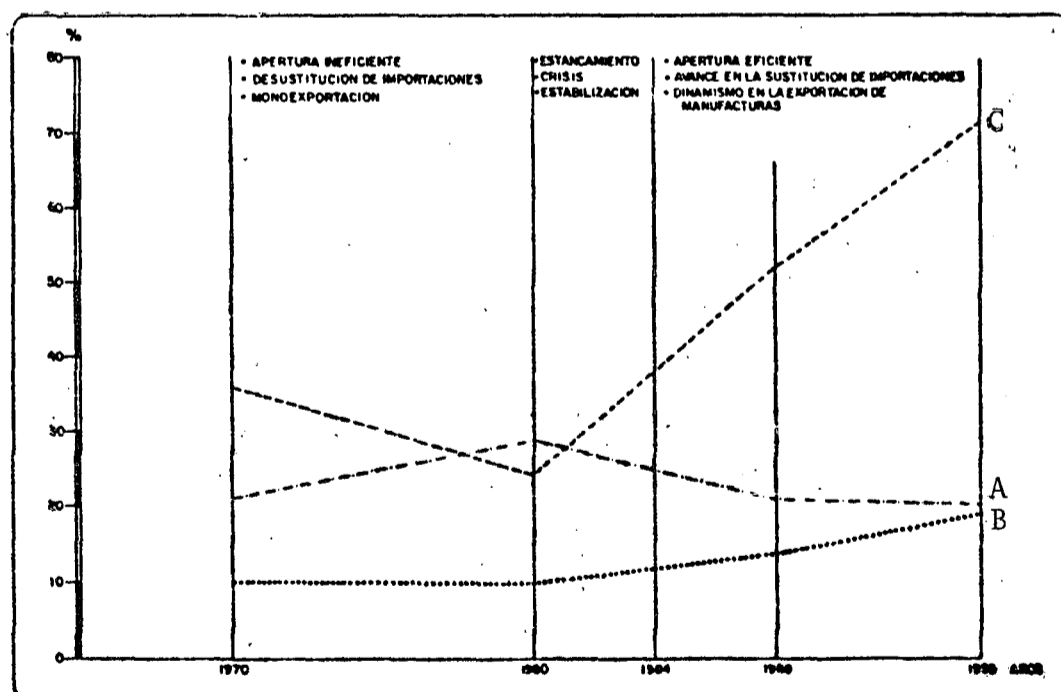
43. El desafío fundamental para recuperar con bases sólidas y diferentes la capacidad de crecimiento, tercer objetivo del actual Gobierno, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, es promover un proceso de industrialización que ahorre y genere divisas. Esto permitirá, finalmente, un crecimiento autosostenido. En suma, por problemas estructurales se entiende, los obstáculos por el lado de la oferta, esto es, de

## CUADRO RESUMEN NO. 5

PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y COMERCIO EXTERIOR DENTRO  
DEL CAMBIO ESTRUCTURAL (1988-1995)  
 (EN PORCIENTOS)

	1970	1980	1988	1995
PARTICIPACION DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA				
$\frac{Xm+Mm}{PIBM}$	36.7	48.5	38.4 - 40.4	39.2 - 46.4
COEFICIENTE DE IMPORTACION A OFERTA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA				
$\frac{Mm}{Mm + PIBM}$	21.2	28.0	20.2 - 21.9	18.6 - 21.4
COEFICIENTE DE EXPORTACIONES A PIB MANUFACTURERO				
$\frac{Xm}{PIBM}$	9.9	9.6	13.2 - 14.1	16.3 - 19.4
COEFICIENTE DE EXPORTACIONES A IMPORTACIONES MANUFACTURERAS				
$\frac{Xm}{Mm}$	36.8	24.8	52.3 - 53.3	71.4 - 71.3

SIMBOLOGIA: PIBM= PRODUCTO INTERNO BRUTO MANUFACTURERO  
 Mm = IMPORTACIONES MANUFACTURERAS  
 Xm = EXPORTACIONES MANUFACTURERAS



A- COEFICIENTE DE IMPORTACION A OFERTA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  $Mm / (Mm+PIBM)$   
 B- COEFICIENTE DE EXPORTACIONES A PIB MANUFACTURERO  $Xm/PIBM$   
 C- COEFICIENTE DE EXPORTACIONES A IMPORTACIONES MANUFACTURERAS  $Xm/Mm$

la organización y estructura productiva. Por ello, la estrategia propone, además de políticas adecuadas de precios relativos y de composición y crecimiento de la demanda, políticas de fomento directo a la oferta productiva que promuevan el cambio estructural en la industria nacional. Se han tomado en cuenta las experiencias recientes de los países industrializados, donde el cambio estructural se plantea como un fenómeno de reconversión o redespliegue industrial para superar sus estructuras productivas obsoletas.

44. La historia muestra que la verdadera resistencia al cambio no se encuentra en la defensa de los legítimos intereses de cada sector, sino en desechar las viejas ideas y romper con los falsos dilemas que impiden el progreso. Así, la estrategia de fomento industrial y comercio exterior de México busca romper con los siguientes:

a) El dilema de seleccionar entre un crecimiento hacia adentro, sustituyendo importaciones o hacia afuera, exportando, se rompe al proponer una estrategia que se apoya en tres pivotes para modificar la composición de la estructura industrial: la industrialización de bienes básicos e insumos de amplia difusión debe convertirse en motor interno o endógeno de crecimiento junto con la industrialización exportadora que deberá generar cada vez mayores divisas para financiar las importaciones del país. Al dinamizar estos sectores habrá eslabones de la cadena inexistentes en el país; a ellos se dirige el tercer pivote, la sustitución de importaciones, que deberá fomentarse de manera selectiva y a un ritmo menor que el histórico.

b) La disyuntiva entre utilizar tecnologías avanzadas o generar más empleos, se desvanece porque es necesario que México se incorpore selectivamente a la revolución tecnológica, penetrando en los nuevos sectores de punta como biotecnología y microelectrónica. Y el empleo vendrá, más que de maximizar una relación estática de trabajo a capital, de una mayor integración de la industria y mejor articulación entre ésta y los

demás sectores productivos.

c) La promoción de la gran empresa o bien de la pequeña y mediana no son opciones excluyentes, pues mayores niveles de subcontratación entre dichas empresas implican mayor eficiencia y competitividad para todas ellas. Al mismo tiempo, se propiciará una organización industrial que utilice mejor los recursos escasos de la economía mexicana: capital y divisas.

d) Competencia versus concentración industrial en la organización de los mercados es otro falso dilema que no acepta el Programa. En la industria pesada la concentración por economías de escala es una necesidad para hacerla competitiva y eficiente. En el resto de los sectores, mayor competencia implica promover mayor número de plantas y la diversificación de los productos.

e) La polémica sobre centralización versus dispersión en la localización industrial se desecha al proponer una estrategia de "descentralización no dispersa" que oriente a la consolidación y especialización de la producción en polos industriales, como son ciudades de tamaño medio, ejes y corredores industriales capaces de cumplir con su función de centros difusores y motrices de desarrollo industrial.

f) Tampoco es aceptable plantear la estatización o la privatización de la economía como alternativas, dado el régimen constitucional mexicano de economía mixta. Por eso el Programa avanza en la racionalización de la intervención del Estado en la actividad industrial al proponer una política indicativa de participación especializada de la empresa pública, privada y social que permitirá a cada sector productivo, desarrollar todo su potencial y creatividad en condiciones de confianza y libertad.

g) Crecimiento económico versus desarrollo social es una disyuntiva descalificada por el Presidente Miguel de la Madrid desde su campaña, al proponer sus tesis de filosofía política sobre el combate al desempleo y la necesidad de avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Atendiendo a esta crucial definición, el Programa establece metas de crecimiento para el producto

---

industrial manufacturero del orden de 7-8% anual, pero se debe impulsar un crecimiento cualitativamente diferente, esto es, generando más empleos por peso invertido, a través de una más eficiente integración de la industria y de su articulación intersectorial.

45. La estrategia del cambio estructural para la industria y el comercio exterior se concreta en un paquete consistente de políticas de fomento, protección y regulación. Se busca, mediante el fomento como orientación fundamental de política, reducir al máximo la regulación. Dentro de este marco, el paquete de políticas es altamente selectivo y tiene carácter integral. La mayoría de las políticas existen desde hace varios decenios, pero se han depurado, simplificado y adecuado para sentar claramente las "reglas del juego." Se pretende eliminar la excesiva discrecionalidad de su aplicación y permitir la descentralización en la toma de decisiones y trámites administrativos.

46. La política de protección rechaza tanto la liberalización a ultranza del comercio exterior como el excesivo proteccionismo. Se busca racionalizar la protección para modernizar la planta productiva y aumentar su competitividad a nivel internacional. Para lograr mayor eficiencia y agilización en los trámites, los aranceles han ido sustituyendo crecientemente a los permisos previos, pero el ajuste ha ocurrido de manera gradual, programado y selectivo, en estrecha coordinación con una política de fomento que permita a la industria nacional enfrentar la competencia de los productos importados, así como medios para penetrar de manera permanente en los mercados externos. El fomento de las exportaciones tiene como principales instrumentos un tipo de cambio realista, financiamiento competitivo, permisos temporales de importación para exportar y simplificación en las gestiones. Se impulsa, asimismo, a aquellos productos con demanda internacional más dinámica y se aprovecharán los beneficios de las modalidades no convencionales de comercio, como el intercambio compensado y el trueque.

47. Las políticas de fomento industrial, las de mayor peso en la estrategia, tienen como intención explícita transformar el carácter regulador de algunos de sus instrumentos para hacerlo promotor del desarrollo. Entre ellas, la de financiamiento pretende asignar a las ramas prioritarias un volumen creciente de crédito de largo plazo, buscando que los proyectos de inversión, además de observar criterios de rentabilidad económica, coincidan con las prioridades del desarrollo. La política para el sector industrial paraestatal orienta la programación de su operación y persigue reorientar su demanda y sanear su estructura financiera. La política de desarrollo tecnológico enfatiza la investigación y el desarrollo en la planta productiva. Finalmente, la política de localización se dirigirá a coordinar los esfuerzos de inversión en infraestructura del gobierno federal con los de los estados y municipios y, a la vez, proporcionar señales claras de mercado, vía el otorgamiento de estímulos.

48. Las políticas de regulación sólo comprenden a las de precios y de inversión extranjera. La primera busca proteger el poder adquisitivo del salario, promover la producción de bienes básicos y garantizar niveles adecuados de rentabilidad evitando prácticas especulativas y contribuyendo al combate de la inflación. Al mismo tiempo, se reconoce que en el largo plazo el fomento efectivo a la oferta productiva es el principal medio para lograr la estabilidad de los precios y proteger al salario. La política de inversión extranjera ha pasado de una estrategia meramente defensiva a una activa que promueve selectivamente inversiones, con objeto de obtener los capitales y las tecnologías necesarias para desarrollar ramas rezagadas, sustituir eficientemente importaciones y generar exportaciones.

49. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior establece coherencia y consecuencia entre problemática, objetivos, estrategia, políticas, instrumentos y mecanismos operativos, para formar una columna vertebral sólida y congruente. Paralelamente,

---

al precisar el escenario en que habrá de desenvolverse el desarrollo industrial, reafirma que la economía mixta y la planeación en México sí tienen adjetivos: la economía mixta es de mercado, la planeación es democrática y todo ello se desenvuelve bajo la rectoría del Estado. La planeación democrática es el método que utiliza el Estado para ejercer su función rectora del desarrollo nacional. Mediante ella, además de definir objetivos, metas y medios que han de utilizarse para su consecución, coordina las acciones de los distintos niveles de gobierno y de los sectores público, privado y social.

50. El régimen de economía mixta de México se desenvuelve en un sistema de mercado. Por lo tanto, la participación del Estado en la economía no desplaza a éste sino que lo reorienta selectivamente, reforzando aquellos mecanismos que producen señales débiles de precios, demanda y rentabilidad para compatibilizar costos y beneficios privados, con costos y beneficios sociales. Es, en este sentido, que el sistema económico es de economía mixta de mercado. El PRONAFICE además ha enmarcado la estrategia y política de racionalización de la intervención del Estado en la economía, y presenta una política indicativa de participación de los agentes productivos por rama industrial, es decir, si la concurrencia del sector público, privado y social con su inversión es aconsejable.

51. En resumen, el gobierno mexicano ha enfrentado los retos coyunturales y estructurales de la crisis de 1982 mediante un esfuerzo de planificación concertado con los agentes productivos del país bajo la rectoría del Estado. Es la primera ocasión en que los programas sectoriales de mediano plazo, han sido consultados ampliamente y enriquecidos por los sectores privado y social anterior a su promulgación como ley. Ello se ha realizado con el propósito de concientizar y unificar esfuerzos en torno a los problemas estructurales de los diversos sectores de la economía mexicana. El programa de ajuste económico y la carta de intención anual con el FMI no han sido consultados con los agentes productivos, pero el gobierno se ha encargado de mantener informada continuamente a la población sobre las razones por las cuales se han implantado diversas medias de política económica y social.

#### IV. LA ESTRATEGIA DE MEXICO Y SU EVENTUAL UTILIDAD PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

52. México a partir de 1983 ha seguido una combinación de políticas de ajuste y estabilización con crecimiento económico y cambio estructural. Se entiende esta combinación como un binomio indisoluble -el ajuste y el cambio estructural- en el sentido de que la economía mexicana no requiere solamente ajuste y estabilización, sino la operación de ambos tipos de políticas en forma paralela. El ajuste atiende los desequilibrios macroeconómicos inmediatos a través de políticas monetaria, financiera, fiscal y cambiaria, en tanto que la política de cambio estructural promueve la reorientación del aparato productivo para encauzar la economía hacia un crecimiento autosostenido. Las políticas de ajuste son condición necesaria, pero no suficiente, para resolver el problema recurrente y creciente del desequilibrio externo de las economías que emprendieron la industrialización vía la sustitución de importaciones. Las políticas de cambio estructural y crecimiento económico son fundamentales, a la luz de que el problema de desequilibrio externo se basa en la incapacidad de la economía de orientar una parte de la producción interna a la exportación en condiciones de eficiencia y competitividad internacional. Entonces, al enfrentar el problema estructural del desequilibrio externo se torna más manejable el problema del desequilibrio interno. No se puede prever en el mediano plazo un crecimiento económico autosostenido si no se da el ajuste y la estabilización con cambio estructural en las economías mexicana, latinoamericana y del Caribe.

53. No es posible pensar en soluciones u opciones estratégicas a mediano plazo para la economía de América Latina y el Caribe como región, y para las economías individuales de los países, si no se avanza en el proceso planificador global y por sectores de las economías. Es la única manera de encontrar salidas estratégicas, mediante la búsqueda, identificación y convergencia de elementos comunes de complementación productiva e industrial que lleven a un verdadero desarrollo de la comercialización externa regional,

porque a pesar de que siempre ha existido el potencial, no ha sido aprovechado cabalmente. Ello permitirá el desarrollo de un nuevo esquema de integración económica efectiva, lo que implica actuar con mecanismos e instrumentos específicos como las diversas modalidades de formas no convencionales de intercambio. Así, se puede aprovechar la capacidad existente ociosa en las economías de la región y no duplicar esfuerzos -mediante una administración racional de la escasez de recursos internos y divisas- y definir un patrón de especialización y complementariedad productiva e industrial para el desarrollo del comercio exterior regional. En este sentido, habrá de tomarse en cuenta que las dificultades de corto plazo, es decir el ajuste macroeconómico, no impiden la falta de acuerdo en las estrategias a largo plazo, pues de la armonización de políticas en torno al proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe dependerá la integración regional.

54. Un segundo elemento básico para encontrar y desarrollar opciones en el mediano plazo para un crecimiento económico autosostenido se refiere a la evolución y adecuada administración de las restricciones económicas y financieras a las que la mayoría de países del subcontinente continuarán sujetas. Los convenios firmados por muchas naciones con el FMI seguirán estando presentes en la segunda parte de este decenio y por tanto, continuarán mostrando una realidad que, lejos de ser lamentada, deberá ser racionalmente entendida y aprovechada como el marco de una situación dentro de la cual tenga que buscarse y producirse el cambio estructural que fomente la complementariedad productiva e industrial para el desarrollo del comercio exterior. No obstante las limitaciones de maniobra en política económica que las condiciones del FMI imponen, cada país habrá de identificar los cambios cualitativos que pueden ser originados por determinados programas de reorientación y desarrollo del proceso de complementariedad productiva e industrial con la región y por requerimientos propios de cambio estructural de cada país. La vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y del Caribe en los ochenta es mayor que en el decenio de los setenta, por lo que requiere de una mayor planificación

en el uso de los recursos internos y divisas. Aquí la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social tienen un papel fundamental para presentar alternativas de un programa de ajuste con cambio estructural y desarrollo.

55. Dentro de las limitaciones financieras aludidas, cabe destacar la importancia que varios gobiernos habrán de asignar a la restructuración del perfil de principal de la deuda externa de sus países respectivos, de tal manera que reduzca los requerimientos de divisas para el servicio de la misma y libere recursos indispensables para importaciones prioritarias seleccionadas. El proceso de restructuración puede realizarse en el marco de solidaridad latinoamericana evidente en la Declaración y Plan de Acción de Quito y el Consenso de Cartagena. Adicionalmente, hay que tener presente que aun bajo un escenario de reprogramación del principal, continuará pesando de manera importante el pago de intereses sobre la disponibilidad de divisas de cada país.

56. El reconocimiento de los vínculos que imperarán en el mediano plazo entre cada uno de los países latinoamericanos y del Caribe con el contexto extrarregional y sus impactos sobre la economía de cada uno de ellos constituye un tercer aspecto a considerar. Dichos vínculos se manifiestan fundamentalmente en cinco ámbitos: i) el crecimiento económico de los países desarrollados, que de acuerdo a proyecciones continuará manifestando lentitud e inestabilidad; ii) los términos de intercambio, que a pesar de la recuperación de economías desarrolladas no parecen mostrar efectos positivos para la región en el mediano plazo; iii) las tasas internacionales de interés; iv) el precio internacional del petróleo, y v) el proteccionismo comercial practicado por importantes países industrializados que seguirá afectando las exportaciones de ciertas manufacturas de la región. Es imperioso que cada país estime de la manera más precisa posible, los efectos perturbadores que el movimiento negativo de cada una

---

de estas variables puede producir en su balanza en cuenta corriente o balanza comercial respectiva, a fin de conformar programas de contingencia para manejar dicha eventualidad, y así evitar una interrupción de la fase de ejecución de su plan nacional o del proceso de inversiones (o importaciones del mismo).

57. Por lo anterior y como respuesta a la creciente vulnerabilidad de los países latinoamericanos y del Caribe hacia factores extrarregionales, será necesario replantear la estructura y los procesos de la cooperación regional, dado el agotamiento o las limitaciones de modelos y mecanismos existentes, como es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y algunos comités de acción de organismos latinoamericanos. En ALADI, no existe ya voluntad política o conveniencia económica para impulsar más allá de cierto límite las reducciones arancelarias y la complementación industrial. Es necesario involucrar a los agentes productivos y distributivos en el proceso de complementariedad productiva e industrial para el desarrollo del comercio exterior regional. La integración industrial y comercial se tendrá que llevar a cabo aun ante la presencia de las empresas transnacionales y con desventajas tales como la falta de establecimiento de la moneda de transacción, el desconocimiento sobre cómo serían financiados los saldos negativos, así como la forma en que serían distribuidas las ganancias. Ante el marco de estructuras descritas, parecería que una opción necesaria para muchos países del área sería el desarrollo programado de su sector endógeno industrial, insertado en el contexto industrial regional, bajo criterios de selectividad, eficiencia y competitividad internacional.

58. En el ámbito regional, no existe un plan, estrategia o programa en materia de industria y comercio exterior, aspecto medular en la complementariedad, como no lo existe en otros sectores, a pesar del importante esfuerzo emprendido por CEPAL para contar con una estrategia para América Latina en los años ochenta. En este sentido a nivel regional, habrá de inducirse el proceso de complementariedad productiva e industrial para el desarrollo del comercio exterior posterior a negociaciones en un marco multilateral.

•  
•  
•

•  
•  
•

\_\_\_\_\_