

54  
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**EL PLAN AZTECA, ¿UNA SOLUCION  
VIABLE PARA LA CRISIS?**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A I**

**MA. GUADALUPE GARZA ESCOBAR**

**MEXICO, D. F.**

**1987.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION.

I

CAPITULOS:

|       |  |    |
|-------|--|----|
| I.-   | LA POLITICA ECONOMICA, DEFINICIONES Y RESPONSABLES.  | 1  |
| 1.-   | La Política Económica, Definiciones y Responsables.  | 1  |
| 1.1.- | Las Políticas Económicas y las Crisis.   | 4  |
| 1.2.- | Las Políticas de Estabilización y Ajuste y el FMI.   | 5  |
| 1.3.- | Las Políticas Antiinflacionarias.  | 8  |
| 2.-   | Política Económica en América Latina.  | 10 |
| 2.1.- | Aspectos de la Inflación   | 11 |
| 2.2.- | Las Políticas de Estabilización.   | 15 |
| 2.3.- | Las Políticas de Ajuste. La Influencia del FMI y el Banco Mundial.   | 20 |
| II.-  | LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE MEXICO.   | 24 |
| 1.-   | El Desarrollo Estabilizador.   | 24 |
| 2.-   | La Década de los 70' y el Surgimiento de las Tasas Altas de Inflación. Primeros Años de la Década de los 80' | 28 |
| 2.1.- | El Período 1970-1976.  | 28 |
| 2.2.- | El Período 1977-1982   | 35 |
| 3.-   | La Evolución Reciente.   | 42 |
| 3.1.- | El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. (PND).   | 42 |
| 3.2.- | Las Políticas de Corto Plazo, PIRE, SUPERPIRE, etc.  | 44 |
| 4.-   | La Hiperinflación y el Estancamiento Económico 1986.   | 52 |

|                      |   |     |
|----------------------|---|-----|
| -5.-                 | El Programa de Aliento y Crecimiento - (PAC) y sus Posibilidades de Exito.                        | 59  |
| 5.1.-                | Propósitos y Objetivos.   | 59  |
| 5.2.-                | Políticas Económicas del PAC.   | 61  |
| 5.3.-                | Los Criterios de Política Económica dentro del PAC para 1987.                                     | 64  |
| 5.4.-                | La Condicionabilidad de Factores Inter nos y Externos para que se Alcancen Los Objetivos del PAC. | 66  |
| 5.5.-                | La Indización no Reconocida.  | 72  |
| 5.6.-                | Resultados Probables del PAC.   | 78  |
|                      |   |     |
| III.-                | LOS PLANES ECONOMICOS DE CHOQUE Y LAS EXPE RIENCIAS EN AMERICA LATINA.                            | 84  |
| 1.-                  | El Plan Austral.  | 84  |
| 1.1.-                | Antecedentes.   | 84  |
| 1.2.-                | El Programa Económico Integral o Plan Austral.  | 86  |
| 1.3.-                | Los Primeros Resultados.  | 91  |
| 2.-                  | El Plan Cruzado o Plan Tropical.  | 92  |
| 2.1.-                | Antecedentes.   | 92  |
| 2.2.-                | El Plan Cruzado o Plan Tropical.  | 94  |
| 2.3.-                | Los Primeros Resultados.  | 97  |
|                      |   |     |
| IV.-                 | EL PLAN DE CHOQUE MEXICANO.   | 99  |
| 1.-                  | Condiciones que Determinan la Aplica- ción del Plan de Choque Mexicano.                           | 99  |
| 1.1.-                | La Vulnerabilidad del PAC.  | 99  |
| 1.2.-                | Retraso en la Llegada de Recursos - - Frescos.  | 100 |
| 1.3.-                | La Transitoriedad del PAC.  | 100 |
| 1.4.-                | La Hiperinflación.  | 100 |
| 1.5.-                | El Déficit Público.   | 100 |
| 2.-                  | Dos Alternativas de Solución.   | 101 |
| 3.-                  | El Plan de Choque Mexicano. Sus Carac- terísticas.  | 102 |
| 3.1.-                | Etapas del Plan   | 102 |
| 3.2.-                | Objetivos, Medidas de Política Econó- mica e Instrumentación del Plan.                            | 103 |
| 3.3.-                | Comportamiento de los Principales In- dicadores Económicos, Durante el Plan.                      | 110 |
| 3.4.-                | Posibilidades de Exito.   | 116 |
|                      |   |     |
| V.-                  | CONCLUSIONES.   | 119 |
| BIBLIOGRAFIA GENERAL |   | 122 |

I N T R O D U C C I O N

## INTRODUCCION.-

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los 60' la economía mexicana experimentó una de las etapas -- más importantes de su desarrollo, basado éste en un proceso de industrialización acelerado, con altos crecimientos económicos, mínima inflación y paridad fija, a partir de 1954.

Ese modelo de desarrollo llamado "Desarrollo Estabilizador" engendró serias contradicciones que desembocarían al final de la década de los 60' en una disminución del ritmo de crecimiento, fuertes déficits tanto público como de balanza de pagos y una inflación mayor. En 1976 se manifiesta intensamente y en toda su amplitud el agotamiento de la estrategia estabilizadora.

A partir de entonces los desequilibrios económicos han continuado, expresándose especialmente en tasas crecientes de inflación, altos déficits gubernamentales, devaluaciones constantes, etc.

Para contrarrestar dichos desequilibrios se han tomado algunas medidas de política económica, la mayoría de ellas basadas en programas de estabilización y de ajuste, donde han estado presentes las orientaciones o influencias del Fondo Monetario Internacional. Los resultados de dichas medidas no han sido hasta ahora satisfactorias, pues los desequilibrios se agudizan a pesar de la aplicación de planes y programas como PIREs, SUPERPIREs, PACS, etc.

Al presentarse en 1986 mayor intensidad en los problemas económicos agudizados aún más por la baja en los precios internacionales del petróleo, el Gobierno Mexicano analizó la posibilidad de implantar en México un plan de choque al estilo de los que pusieron en operación Argentina y Brasil en 1985 y 1986, respectivamente. El proyecto se le conoció como: PLAN AZTECA.

En su momento esa posibilidad fue desechada considerando que no existían las condiciones hiperinflacionarias que orillarían a una política drástica como las de los planes de choque. Fue así como se decidió implantar un programa gradual: el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1987-1988, cuyos objetivos son entre otros: el incremento moderado del Producto Interno Bruto, baja de la inflación y reconversión industrial.

Ante esa situación, la reflexión obliga a los siguientes cuestionamientos:

¿El Programa de Aliento y Crecimiento 1987-1988 tendrá el mismo resultado que sus antecesores PIRES, SUPERPIRES, ETC.?

¿Hasta qué niveles de inflación se llegará si se toma en cuenta que cada vez más sectores se adentran en el proceso de indización económica?

¿Estaría dispuesta la población a continuar con una política de austeridad como las propuestas por el FMI, que a lo único que han conducido es a un mayor empobrecimiento de las clases populares?

Si los objetivos planteados en el PAC no se cumplen, ¿en qué consistiría el próximo programa económico?

La presente investigación intenta dar respuesta a esas preguntas y confirmar la hipótesis de que para 1989 podría optarse por un programa de choque de carácter heterodoxo, que constituya una verdadera reforma económica, para eliminar la inflación, estimular el crecimiento económico y lograr una mejor distribución del ingreso.

El trabajo consta de cinco capítulos, de la siguiente manera:

**CAPITULO I.-** En este capítulo se analiza el marco teórico correspondiente a la política económica, su evolución dentro de los planes de estabilización y ajuste derivados de las crisis económicas. Asimismo, se hace un recuento de las distintas políticas económicas implantadas en algunos países de América Latina, a partir de la Segunda Guerra Mundial, y la influencia que en esas políticas económicas han tenido los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

**CAPITULO II.-** Para comprender la situación económica que actualmente vive el país, es muy importante recurrir al estudio de las distintas políticas económicas utilizadas en el proceso de desarrollo económico de México, desde el llamado "Desarrollo Estabilizador". De ahí que en este capítulo se relate en forma muy general la historia económica de México, a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En este capítulo también se analiza la evolución reciente de la economía y las proyecciones del corto y mediano plazo, que sientan las bases para una posible aplicación de un plan de choque en 1989.

**CAPITULO III.-** En este capítulo se analizan los planes de choque austral y cruzado y sus resultados, como antecedentes a la aplicación de un plan de choque mexicano.

**CAPITULO IV.-** En este capítulo se establecen las condiciones que podrían existir al finalizar 1988 y que propiciarían la implantación en México de un plan de choque. Se establecen las características de ese plan, incluyendo objetivos, medidas de política económica y su instrumentación.

Asimismo, se hace un análisis del posible comportamiento de las principales variables económicas bajo un plan de choque. Además se mencionan los factores que harían que dicho plan tuviera éxito o no.

**CAPITULO V.-** En este capítulo se llegan a las conclusiones finales del trabajo.

Es importante dejar constancia por parte del autor de las excelentes orientaciones recibidas del licenciado Eliezer Morales, Director de esta tesis, y de los profesores Fernando Reillo, Clemente Ruiz, Roberto Cabral y José Luis Ayala, aclarando que el contenido de este trabajo es responsabilidad del autor.

Marzo de 1987.

## C A P I T U L O I

**LA POLITICA ECONOMICA, DEFINICIONES Y RESPONSABLES.-  
LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA.**

CAPITULO I.- LA POLITICA ECONOMICA, DEFINICIONES Y RESPONSABLES.- LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA.

1.- La Política Económica, Definiciones y Responsables.

En los años recientes la política económica se ha convertido en la ciencia del desarrollo, dejando atrás a la teoría económica convencional. Ello se debe primordialmente a que el capitalismo como sistema se encuentra desde hace tiempo en una crisis permanente, a la que de distinta manera los gobiernos de los países le han hecho frente.

Es así como la política económica no escapa a las nuevas situaciones. A la caída del keynesianismo nuevas fórmulas económicas han surgido como son: el monetarismo, el estructuralismo y otras de menor importancia.

Se ha hablado ya de política económica, pero es importante ahora llegar al concepto ¿qué es la política económica?

Se ha dicho en varias ocasiones que la política económica es la frontera entre la ciencia económica y la ciencia política; sin embargo, esta idea parece limitativa pues la política económica es un todo coherente, complejo, que para definirla es necesario un gran esfuerzo de abstracción.

Para E. S. Kirschen y su grupo de colaboradores la política económica es "el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos generales, establece la importancia relativa de ciertos objetivos, utilizando, si es preciso, instrumentos o cambios institucionales"<sup>(1)</sup>

---

(1) E.S. Kirschen, F. Blackaby, L. Csapo, Z. Kamecki y P. Kestens.- "Nueva Política Económica Comparada". Oikos-Tau, S.A. Ediciones. Barcelona, España. 1978, Pág. 19.

Por su parte, J. Tinbergen establece que la política económica "consiste en la variación intencional de los medios con objeto de obtener ciertos fines" (2)

Por otro lado, Samuel Lichtensztein infiere que "la política económica ha cambiado en el transcurso del tiempo y difiere entre países", en consecuencia, su estudio nos lleva a fenómenos histórica y socialmente condicionados. Continúa diciendo Lichtensztein que "en ese contexto variable y diferencial todo intento de definición de la política económica es tal, en tanto y cuanto sea apto para abstraer y relacionar conceptos fundamentales de carácter general, denominados categorías básicas". (3)

De los conceptos expresados por los autores mencionados se concluye: en primer lugar, que la política económica tiene que ver con un gobierno que tiene que decidir sobre los objetivos que deben alcanzarse en beneficio de sus gobernados, atendiendo a las condiciones específicas (sociales, políticas y económicas) del territorio o sociedad de que se trate. En segundo lugar, que la política económica no es estática y que varía en el tiempo y en cada país.

Los autores coinciden en que para alcanzar los objetivos de política económica se utilizan distintos instrumentos (o medios) que son utilizados discrecionalmente por los encargados de la política económica.

Dentro de ese contexto, es importante mencionar las categorías

---

(2) Tinbergen J. "La Contribución del Análisis Económico a la Formulación de la Política Económica". Lecturas de Política Económica. UNAM. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía. Pág. 88.

(3) Lichtensztein Samuel. "Enfoques y Categorías de la Política Económica". Lecturas de Política Económica. UNAM. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía. Pág. 17.

básicas (\*) que según Lichtensztein se encuentran contenidas en la política económica: (4)

- "(A) El centro o poder de decisión.-  
(referido al estado, gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, agentes supremos, ente o entes-sujetos, etc.)
- (B) Las prácticas o mecanismos de decisión.-  
(referido a acciones, medios, instrumentos, variables instrumentales, medidas, etc.)
- (C) Destinatarios sociales de las decisiones.-  
(referido a sectores, actividades, unidades, entes-objeto, clases sociales, grupos, etc.)
- (D) Propósitos de las decisiones.-  
(referido a fines, objetivos, metas, conductas, comportamientos, etc.)"

Las relaciones entre las cuatro categorías nos podrán dar una definición amplia y contundente de política económica.

En párrafos anteriores se ha mencionado que el responsable de la política económica es el gobierno; sin embargo, hay algunos organismos internacionales (como por ejemplo: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Comunidad Económica Europea, etc.) que tienen su propia política económica y en determinadas situaciones pueden dominar la política de un país o gobierno miembro.

---

(\*) Las categorías se transcriben literalmente ya que se considera que ellas explican ampliamente el contenido de la política económica.

(4) Lichtensztein Samuel. Op. Cit. en (3). Págs. 17 y 18.

De hecho en años recientes la ingerencia de algunos organismos internacionales en la determinación de medidas de política económica, sobre todo de países subdesarrollados, ha sido cada vez mayor.

Por lo anterior, podría afirmarse también que cualquier entidad supranacional (teniendo el derecho de coerción sobre sus miembros) puede tener propia política económica.

1.1.- Las Políticas Económicas y las Crisis.-

El desarrollo del capitalismo ha propiciado una mayor interdependencia entre los países, por lo que éstos se han vuelto cada vez más vulnerables a cualquier acontecimiento económico, político y social internacional.

Hoy en día la economía mundial se encuentra en una situación de crisis, la cual se ha prolongado y los intentos para frenarla o disminuir su intensidad han llevado a situaciones que rebasan el ámbito económico y se manifiestan en problemas políticos, militares y sociales.

Durante la década de los 70' el sistema económico internacional fue incapaz de sostener un crecimiento global y dinámico. Las causas principales de la crisis las encontramos en el agotamiento del crecimiento industrial de los países desarrollados. (\*) En estos países la crisis tuvo su origen en una evolución cada vez más lenta de la demanda de bienes de consumo duradero; la excesiva oferta de bienes intermedios, la baja en la productividad, -- etc.

La crisis energética iniciada en 1973 aceleró el deterioro de la economía mundial, con un todavía más grave desorden en el sistema monetario y financiero.

(\*) En este trabajo se utiliza este término para identificar a los países más avanzados en materia de industrialización, aún cuando se reconoce que el término puede ser discutible.

En esta década la economía internacional se caracterizó por un permanente estancamiento de la producción, altos niveles de inflación, desempleo creciente, altas tasas de interés y desequilibrios en las balanzas de pagos. Los países desarrollados dejaron de ser motores del crecimiento económico mundial y los países subdesarrollados (\*) por su necesidad de crecimiento y de modernización recurrieron al endeudamiento externo, como medida para financiar su desarrollo.

Las políticas económicas establecidas por los países en desarrollo para hacer frente a la crisis estuvieron encaminadas hacia una rigurosa disciplina fiscal y monetaria para abatir la inflación; asimismo, recurrieron al proteccionismo para corregir sus desequilibrios externos. Al disminuir sus importaciones, las consecuencias para los países en desarrollo fue una pérdida de ingresos y sobre todo el crecimiento de sus deudas externas.

Las políticas restrictivas de los países desarrollados provocaron el énfasis en el estancamiento económico y desempleo, reforzándose la inflación y los desequilibrios en las balanzas de pagos de los países en desarrollo. En los años 80' persisten en estos últimos países condiciones de recesión económica, inflación, desempleo y escasez de divisas.

## 1.2.- Las Políticas de Estabilización y Ajuste y el FMI.-

La crisis económica mundial actual ha adquirido singular importancia, se han debilitado los mecanismos productivos, comerciales, financieros y monetarios, que hasta la década de los 70' propiciaron la expansión del capitalismo. Para que el sistema capitalista funcione, en opinión de sus defensores, se hace necesaria una reestructuración global que inicie una nueva base de expansión capitalista.

---

(\*) En este trabajo se utiliza también indistintamente el término "países en desarrollo" para identificar a aquellos más atrasados en materia de industrialización y de distribución del ingreso.

En ese sentido la posición del Fondo Monetario Internacional - - (FMI) es determinante, por el papel que juega como mediador del sistema financiero internacional.

Ante la crisis, el FMI se ha fijado como metas: la recuperación y el desarrollo económico, según lo expresó su propio Director - Gerente, Jacques de Larosiere en la Trigésima Octava Reunión -- Anual de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial celebrada del 27 al 30 de Septiembre de 1983 en Washington, U.S.A.

Las políticas del FMI para alcanzar esas metas se mencionan a -- continuación: (5)

El objetivo central de la política económica es consolidar la recuperación en marcha (la iniciada por los países desarrollados a partir de 1983) que se expanda y se mantenga. Para alcanzar ese objetivo se deberán tomar las siguientes medidas:

- Se debe proteger la mayor estabilidad de precios (se refiere a la estabilidad alcanzada por los países industrializados) a través de que los aumentos en los agregados monetarios sólo se den cuando sean compatibles con una mayor desaceleración de los aumentos de precios.
- Se deben reducir los déficits fiscales de los diversos países (incluyendo a Estados Unidos). Esta es una política fundamental del FMI, ya que considera que es el único medio de acrecentar la confianza del público en sus autoridades.
- Se deben establecer reformas estructurales destinadas a me

---

(5) Larosiere Jacques de. "Discurso Inaugural en la Trigésima Octava Reunión Anual de Gobernadores del FMI y del Banco -- Mundial, celebrada del 27 al 30 de Septiembre de 1983 en -- Washington, D.C. Reproducido por la revista "Economía de -- América Latina". Núm. 11, 1er Semestre 1984. CIDE-CET. -- Instituto de Estudios Económicos de América Latina. Págs. 205-214.

mejorar las condiciones que propicien una permanente expansión de la inversión privada, a través de políticas fiscales apropiadas y la formulación de procedimientos de fijación de salarios que vinculen el costo del trabajo con las variaciones de la demanda de trabajo. También se debe reexaminar la intervención del Estado en la industria (reglamentaciones, medidas proteccionistas, subsidios, etc.).

Se debe procurar por la apertura económica. El FMI estima que la recuperación sólo puede tener una base firme si se logra en el marco de un sistema abierto de comercio internacional. El FMI colaborará estrechamente con el GATT -- (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) con la misma finalidad.

Por lo que respecta a los países en desarrollo el FMI respalda los procesos de ajuste ordenado de balanza de pagos. Hasta 1983 el FMI, mediante acuerdos ampliados y de derechos de giro, está apoyando financieramente los programas de más de 46 países.

Para el FMI en cuanto el nivel de déficit externo de un país empieza a sobrepasar el financiamiento externo que puede obtener, la única alternativa que tiene ese país es contener el déficit dentro de los límites indicados por el financiamiento externo a su disposición.

Los programas de ajuste integral respaldados por el FMI contienen entre otros los siguientes elementos de política económica:

- Reducción del gasto público, ya que según el FMI la clave de una estrategia acertada de desarrollo y condición fundamental del crecimiento, está en la adopción de una postura apropiada con medidas de estímulo al ahorro interno.

- Tipo de cambio realista que contribuya a promover tanto --

el ajuste como el crecimiento.

- Reformas estructurales que aumenten la capacidad de producción y mejoren las perspectivas de crecimiento a más largo plazo. (Aquí se incluyen como instrumentos: la eliminación de los controles de precios, la mejora de los sistemas tributarios, la mayor eficiencia de las empresas del Estado, etc.).

Por otro lado el FMI establece que para mantener el financiamiento que permita a los países en desarrollo salir de la crisis deberá tomarse en cuenta lo siguiente:

- La inversión directa extranjera debe desempeñar una función cada vez más importante.

- La asistencia oficial para el desarrollo, donde el Banco Mundial juega un papel importante.

### 1.3.- Las Políticas Antiinflacionarias.-

Uno de los fenómenos que expresan la crisis y que mayormente impacta a los individuos es la inflación, es por ello que la política económica le ha dado especial importancia habiéndose desarrollado diversas teorías para combatirla. A continuación se citan algunas de ellas.

#### 1.3.1.- La Escuela Monetarista.-

Para esta escuela la inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario. Los principios de esta escuela se encuentran en la teoría cuantitativa del dinero.

Donde:

- M = Cantidad de dinero en circulación.
- V = Velocidad de circulación
- P = Nivel de Precios.
- Y = Ingreso real.

Para los partidarios de esta escuela en la ecuación anterior se encuentra la base del control de la economía y de la sociedad.

El control de la cantidad de dinero en circulación (sus variables) es el punto básico de la política económica para combatir la inflación.

La escuela monetarista propone además las siguientes medidas:

- Reducción de la intervención del Estado en la economía.
- Establecimiento de normas de disciplina estricta en el manejo del gasto público.

(El representante más significativo de esta escuela es el FMI).

### 1.3.2.- La Escuela Keynesiana.-

Esta escuela atribuye la inflación a un desajuste entre el nivel de demanda efectiva real de la economía y el que sería en el caso de pleno empleo.

Los modelos keynesianos toman en cuenta otros factores de la economía como el comercio exterior, la tasa de interés y la cantidad de dinero.

### 1.3.3.- La Escuela Sociológica.-

La corriente sociológica asocia el ritmo de la inflación a la ca

pacidad obrera de obtener mayores salarios o de impedir su deterioro: tal capacidad aumenta con el nivel de empleo; es decir, aumenta o guarda una relación inversa con el desempleo. Las soluciones que propone esta escuela se encuentran en las negociaciones entre gobierno y sindicatos.

#### 1.3.4.- La Escuela Estructuralista.-

Estas teorías se fundamentan en las características especiales de las economías atrasadas y en la aparente incapacidad de detener la inflación con los modelos tradicionales de las escuelas monetarista y keynesiana.

Los estructuralistas identificaron como causa básica de los problemas la rigidez del sistema productivo, o sea la existencia de cuellos de botella que impedían respuestas productivas adecuadas frente a los cambios bruscos en la estructura de la demanda.

La esencia de una política fundamental para los estructuralistas estriba en un programa de desarrollo a largo plazo tendente a lograr los cambios estructurales que se requieren en el aspecto productivo.

#### 2.- Política Económica en América Latina.-

El proceso inflacionario característico del desarrollo económico de América Latina y el déficit de la balanza de pagos han sido problemas permanentes de la región en las últimas tres décadas, a los cuales la política económica ha debido hacer frente.

Después de la Segunda Guerra Mundial la política económica para la mayoría de los países de América Latina se basó en los llamados programas de estabilización monetaria. En la década de los 70' proliferaron las políticas neoliberales o neomonetaristas. En los años recientes la política económica cobra vigencia con

los denominados programas de ajuste.

Durante esas etapas de experiencias antiinflacionarias y de equilibrio de las balanzas de pagos de una u otra forma ha estado presente el FMI con sus recomendaciones (mayor realismo de los tipos de cambio, reducción del déficit fiscal, liberalización de precios, metas sobre endeudamiento externo, la expansión monetaria, restricciones salariales).

Sin embargo, esas políticas pocos resultados positivos han tenido. Por lo que hace a la inflación, durante el período 1960-1964 el promedio anual fue de 35%, hubo un descenso al 20% en el período 1965-1970, para posteriormente seguir una tendencia ascendente de 28% anual en el período 1971-1974, 52% en 1975-1981 y 105% en 1982-1983. (6)

En cuanto al equilibrio de la balanza de pagos tampoco ha tenido éxito. En ocasiones y durante períodos muy cortos algunos países han logrado disminuir sus déficits u obtener pequeños superávits, a consecuencia de ingresos de nuevos capitales externos o debido a descensos en las importaciones. Este efecto se debió a las contracciones de la actividad económica y fuertes devaluaciones que acompañaron casi siempre las políticas de estabilización.

## 2.1.- Aspectos de la Inflación.-

Como se dijo en párrafos anteriores los esquemas de estabilización más usados en América Latina son los relacionados con el FMI, los que enfatizan la importancia de los equilibrios monetarios, la apertura al exterior, el impulso al proceso de acumula-

(6) Lichtensztejn Samuel. "De las Políticas de Estabilización a las Políticas de Ajuste". Instituto de Estudios Económicos de América Latina. Centro de Estudios de Economía Transnacional. Revista Economía de América Latina Núm. 11, Semestre 1984. Pág. 14.

ción a través de estímulos a las empresas privadas.

El enfoque del Fondo en las políticas de estabilización de América Latina concibe a la inflación como un fenómeno anormal originado por un error del funcionamiento económico estimado como normal o de equilibrio. Los principales desórdenes de carácter inflacionario se encontrarían en el área fiscal y en los mercados cambiario, monetario-crediticio y del trabajo. (7)

Afirmar que la inflación es algo anormal es erróneo ya que se ha comprobado que la inflación es históricamente un producto propio del sistema capitalista que pretende conformar organizaciones de alta concentración u oligopólicas de la producción, comercialización y financiamiento, así como elevar técnicamente los componentes fijos del capital y desarrollarse bajo determinadas relaciones de dominación internas y externas.

Bajo esas tendencias los ciclos de las crisis son gobernados por la inestabilidad en las condiciones de realización dinámica de las ganancias y las disposiciones en los procesos de circulación y de reproducción del capital.

Para contrarrestar transitoriamente esos ciclos se opera una baja en los ingresos reales de los trabajadores, y una mayor concentración relativa del capital propiciando pérdidas o depreciación parcial del valor de los medios de producción acumulados.

La agudización de los fenómenos inflacionarios puede traducirse en una nueva instancia en que las fuerzas sociales transfieren sus luchas predominantemente económicas a las luchas políticas. Es decir, la intensificación del proceso inflacionario no es la

---

(7) Lichtensztejn Samuel. "Sobre el Enfoque y Papel de las Políticas de Estabilización en América Latina". Lecturas de Política Económica. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía. UNAM. México. 1982. 374.

expresión de fenómenos meramente económicos, las huelgas, los paros en la producción, las fugas de capital, etc., rebasa los objetivos económicos y se advierte una presencia dominante de objetivos políticos.

Sucede entonces que en el paso de crisis económica a crisis política, la regulación estatal puede debilitarse y vienen entonces los cuestionamientos en cuanto a su legitimidad. La falta de confianza, el vacío de poder, la reestructuración, etc, son conceptos que se manejan previos al establecimiento de un programa de estabilización.

Por lo anterior, es precisamente en el análisis de las tendencias contradictorias y críticas de los modelos de acumulación y de dominación en donde deben buscarse el contenido y el alcance de los ciclos inflacionarios y de estabilización.<sup>(8)</sup> Es ahí en donde se encontrarán las fórmulas para operar la política económica.

## 2.2.- Las Políticas de Estabilización.

Las principales instancias del papel de las políticas de estabilización en América Latina son las siguientes: la que se refiere a la internacionalización de la economía; la relativa al proceso de concentración absoluta y la relativa a la administración de economías oligopólicas dependientes.

### 2.2.1.- Los Primeros programas de Estabilización.-

Durante la década de los 50' en algunos países de la región cuando la sustitución de importaciones empezó a manifestar poco dinamismo, los problemas de balanzas de pagos y de inflación eran los fenómenos más significativos de esas dificultades. Por ese entonces empezaron a desarrollarse las teorías que consideraban

(8) Lichtensztein Samuel.- Op. Cit. en (7) pág. 377.

la industrialización y la presencia del capital extranjero, como procesos complementarios y no antagónicos. El más fiel representante de dichas teorías por supuesto, lo constituyó el FMI.

De ahí que a finales de la década de los 50' y principios de los 60' surgieran los primeros programas de estabilización inspirados en esas ideas y que dieron la pauta a las políticas económicas de países como Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Colombia, Argentina, Uruguay, México y posteriormente Brasil.<sup>(9)</sup>

El enfoque de las recomendaciones del FMI durante ese período estuvo orientado hacia la devaluación del tipo de cambio, reducción del déficit fiscal y la limitación en el crédito. En cuanto a las relaciones con el exterior, el FMI impulsaba la total apertura al sistema multilateral de comercio, la unificación en el sistema de cambios y la eliminación de cualquier restricción a la circulación internacional de capitales. Ello estimularía el ingreso de ahorro externo a esos países y también el crecimiento económico.

Lo que se logró en los países en donde se aplicaron los primeros programas de estabilización fue abrir sus economías a la expansión del capital extranjero en las áreas productivas.<sup>(\*)</sup>

Fue así como en América Latina la expansión del capital extranjero se dio a través de las políticas restrictivas implantadas en los programas de estabilización.

En la segunda etapa de esos primeros programas de estabilización al aplicarse con mayor rigor las políticas restrictivas, los resultados fueron contrarios a los esperados ya que se recrudeció la

(9) Lichtensztejn Samuel.- OP. Cit. en (6). Pág. 16.

(\*) La inversión extranjera en América Latina pasó de 11,800 millones de dólares en 1950 a 54,800 en 1966, según el propio FMI.

inflación y surgieron serios conflictos de orden político.

En esa última etapa de los primeros programas de estabilización, las cartas de intención<sup>(\*)</sup> de esa época empezaron a introducir la moderación salarial, ya que "los salarios reales más bajos facilitarían la estabilización externa por reducción del consumo". (Con esta opinión se completaba el modelo ortodoxo de inflación por demanda del FMI).

### 2.2.2.- La Inflación por los Costos.-

A finales de la década de los 60' y casi hasta mediados de los 70' las políticas económicas de los programas de estabilización se fueron diluyendo y la propia presencia del FMI fue perdiendo fuerza. En ese distanciamiento influyó significativamente el período de inestabilidad y transición de la economía internacional (devaluación del dólar, flotación de las principales monedas, crisis del petróleo, guerra de Vietnam, etc.).

El enfoque que explica la inflación por los costos debido a un desequilibrio en la formación de los precios asociado con pugnas sociales por una mejor participación en el ingreso desplazó el punto de vista del FMI, al introducir una instrumentación dirigida a administrar y no a combatir la inflación y los desequilibrios de las balanzas de pagos.

El enfoque de la inflación por los costos, fue el resultado de sortear una inadecuación entre las exigencias del nuevo patrón político-económico de funcionamiento (necesidad de crecimiento) y los tradicionales marcos teóricos-ideológicos con que se fundamentaban las prácticas de estabilización del FMI.

---

(\*) Documento tradicionalmente utilizado por el FMI en donde los gobiernos que las firman se comprometen a cumplir con ciertos objetivos, de acuerdo también a ciertos instrumentos de política económica, a cambio de mantener el acceso al crédito externo.

Ese nuevo patrón político económico exigía un cierto ritmo de expansión económica sobre las nuevas condiciones oligopólicas de funcionamiento. Esa experiencia requería otro tratamiento del crédito. Las políticas de estabilización tradicionales no aceptaban la expansión del crédito; en cambio esa opción se hace posible en un enfoque de estabilización de los costos productivos.

Por tanto, con el enfoque inflacionario por los costos la política económica propicia una flexibilidad en el crédito sin perder su objetivo de estabilizar los precios.

### 2.2.3.- Las Políticas Neoliberales.-

Después del período considerado, la implantación de regímenes dictatoriales en años muy cercanos 1973 en Chile y Uruguay y - 1976 en Argentina, dio lugar al surgimiento de las primeras políticas neoliberales en América latina. Posteriormente otros países aunque no con regímenes dictatoriales asumieron también programas neoliberales (Perú, Jamaica, Costa Rica, etc.)

A la política liberal o neoliberal se le designa así por la drástica disminución participativa del Estado en la economía. Además, por sus argumentos teóricos y su instrumentación fue más conocida como "monetarista". Por sus inspiradores se le conoce también como la Escuela de Chicago y su más fiel representante es Milton Friedman.

La proposición básica de la política neoliberal consiste en privilegiar la libertad económica sobre la libertad política. Desde ese punto de vista los ciudadanos se convierten sólo en consumidores, productores y ahorradores.

Las políticas neoliberales encuentran la problemática de los países latinoamericanos en la industrialización sustitutiva y el Es

tado proteccionista, según lo cual condujo a acelerar la inflación y a agudizar los déficits fiscales y de balanza de pagos, a desestimular las exportaciones, a la formación de monopolios, al atraso tecnológico, etc.

La línea de pensamiento neoliberal la explica claramente Lichtenzstejn<sup>(10)</sup> de la siguiente manera:

### LINEAMIENTOS DE LAS POLITICAS NEOLIBERALES

| <u>FINES DEL SISTEMA.</u>      | <u>OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA.</u>                     | <u>ENFOQUE TEORICO</u>  | <u>PLAZO</u> | <u>POLITICAS INSTRUMENTALES.</u>   |
|--------------------------------|---|---|--------------|--|
| Restauración o estabilización. | Estabilidad de precios y equilibrio de la balanza de pagos. | Exceso de demanda y aspectos monetarios de balanza de pagos.                            | Corto        | -Precios- <u>ingresos</u> .<br>-Fiscal<br>-Monetario- <u>crediticia</u> .<br>-Cambiaría. |
| Reestructuración.              | Apertura externa.   | Principio de las ventajas comparativas (asignación de recursos) y ley del único precio. | Mediano      | -Comercial<br>-Financiera<br>-Capital <u>extranjero</u> .                                |
| Desarrollo                     | Empleo  | Ley de Phillips (desocupación natural).   | Mediano      | -Costo mano de obra.<br>-Seguridad Social.   |
|                                | Crecimiento   | Economía social de mercado.   | Largo        | -Inversiones estratégicas ligadas al comercio internacional y a la seguridad nacional.   |

(10) Lichtenzstejn Samuel.- Op. Cit. en (6) pág. 22.

Es importante mencionar que mientras en los países con regímenes dictatoriales que hemos mencionado se aplicaban abiertamente las políticas neoliberales, otros países como Brasil, Venezuela y Méjico seguían con sus planes de desarrollo tradicionales con la participación activa del Estado.

No obstante esa dicotomía, hubo un proceso en todos los países de la región de apertura y adaptación a ciertas tendencias financieras internacionales, que finalmente en un proceso uniforme -- los llevaría al mismo estadio de crisis.

Lo más importante en esos años era modernizar los mercados de capitales, diversificar las inversiones y las colocaciones financieras. La política financiera pasó a un primer plano al abarcar aspectos relacionados con la formación de capital. A consecuencia de ello nuevos conceptos del sistema bancario y de intermediación financiera fueron introducidos a la política económica.

Asimismo, los problemas de balanzas de pagos tuvieron un nuevo enfoque monetario, que consistía en hacer que la evolución de los medios de pago fuese el reflejo de la variación de las reservas internacionales.

Por lo que hace a la inflación se intenta que ésta tienda a un valor equivalente a la tasa de crecimiento de los precios internacionales más la devaluación cambiaria. Para ello se implantan políticas de tipo de cambio fijo o bien devaluaciones programadas. Se opera con tasas de interés internas positivas.

Las implicaciones del nuevo enfoque neoliberal o monetarista se resumen de la siguiente manera: <sup>(1)</sup>

---

(1) Lichtensztein Samuel. Op. Cit. en (6) pág. 24.

El Control de la Inflación.- Se basa en la fijación de un tipo de cambio sobrevaluado en relación con los movimientos de capitales con el exterior.

El Equilibrio de la Balanza de Pagos.- Depende de la capacidad de financiamiento externo.

La Tasa de Interés.- Es positiva y se convierte en un instrumento de atracción del crédito externo y de restricción al crédito interno.

#### 2.2.4.- El Endeudamiento Externo.-

En los años que procedieron a la crisis financiera de la región de 1982, con excepción precisamente de los países con regímenes militares (Chile, Argentina y Uruguay) los demás países (especialmente Brasil, México y los países del pacto andino) tuvieron un proceso de crecimiento.

Ese cambio fue el fruto de la internacionalización de los sistemas financieros nacionales, cuya máxima expresión es el aumento de la deuda externa. Los nuevos mecanismos de financiamiento fortalecieron la constitución de grupos económicos. Es importante mencionar que la fusión bancaria-industrial-comercial, que representa la centralización del capital financiero, fue el origen de la formación de grandes bloques empresariales.

En los últimos años de la década de los 70' la estructura de poder económico en América Latina se vio paulatinamente regida por las relaciones financieras y sus formas de control. La internacionalización financiera condicionó en una misma dirección los procesos económicos de los países y sus crisis.

### 2.3.- Las Políticas de Ajuste. La Influencia del FMI y el Banco Mundial.

El FMI apoyó los lineamientos neoliberales de Chile, Argentina y Uruguay, así como las orientaciones de internacionalización financiera, a pesar de que dicho organismo tuvo muy poca participación en la elaboración de los programas y su puesta en práctica.

Aceptar que el equilibrio de la balanza de pagos se debe buscar en los flujos internacionales de capital y por ende proponer tipos de cambio fijos o minidevaluaciones por abajo de la inflación fueron descubrimientos retrasados del FMI. También con atraso incluso con respecto al Banco Mundial, el FMI introdujo las reformas estructurales de la oferta.

El FMI ha redefinido algunos aspectos de su concepción tradicional, como consecuencia de las nuevas condiciones fijadas por la crisis financiera. Esas redefiniciones han sido, en sus grandes lineamientos, acordes con el pensamiento neoliberal: visión monetaria de la balanza de pagos, reestructuración productiva de acuerdo con patrones internacionales y revisión de la participación del Estado en la actividad económica.

En el proceso de internacionalización financiera y en la fase de expansión del crédito externo, las importaciones de los países de la región dependían precisamente de ese tipo de financiamiento. En otras palabras, la cuenta de capitales se convirtió en la clave de la balanza de pagos de los países latinoamericanos, por lo menos a partir de 1980.

En la fase de restricción del crédito externo dentro del mismo proceso de internacionalización financiera, la capacidad de importar mantiene su dependencia con respecto al mercado de capitales, aunque debe ajustarse a la baja, al aplicarse políticas de con-

tracción de la demanda, hasta que su volumen responda a lo que - el FMI denomina "viabilidad de la balanza de pagos", que signifi- ca simplemente la capacidad de pago de los intereses de la deuda externa.

En los primeros años de la década de los 80' el FMI empieza a ma- nejar el concepto de cambio estructural a mediano plazo para com- batir la inflación y los problemas de balanza de pagos, recobrar la estabilidad de los precios internos, el equilibrio de las re- laciones internacionales y la asignación óptima de los recursos.

Dichos cambios estructurales son apoyados también por el Banco - Mundial. Los cambios estructurales que fundamentan la actual po- lítica del FMI y que vienen aplicándose actualmente en gran núme- ro de países latinoamericanos con problemas inflacionarios, de- balanza de pagos y como consecuencia de deuda externa, se indi- can en el siguiente cuadro <sup>(12)</sup>

#### CAMBIOS ESTRUCTURALES SEGUN EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL.

| AREAS DE POLITICA                | RECOMENDACIONES   | FINES   |
|----------------------------------|---|---|
| Política comercial y de precios. | - Liberalizar comercio,<br>- Bajar e igualar tasas de protección efectiva.<br>- Revisar política de - precios relativos.<br>- Redefinir papel del - sector público. | - Aprovechar venta-<br>- jas.<br>- Eliminar sesgo an<br>- tiexportador de la<br>- producción.<br>- Reflejar precios<br>- internacionales.<br>- Estimular inicia-<br>- tiva privada. |

(12) Lichtensztejn Samuel.- Op. Cit. en (6). Pág. 30.

| AREAS DE POLITICA                     | RECOMENDACIONES  | FINES   |
|---------------------------------------|--|---|
| Política de inversiones.              | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reordenar incentivos y prioridades de la inversión privada.</li> <li>-Reestructurar políticas de inversión pública en los planes de desarrollo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer prioridades en función de la evolución de la estructura de precios internacionales y recursos disponibles.</li> <li>-Privilegiar proyectos que mejoren la balanza de pagos.</li> </ul> |
| Política presupuestal.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Disminución drástica de los subsidios al consumo.</li> <li>-Reducir los costos unitarios de los programas sociales.</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Desalentar al máximo gastos improductivos que graviten en el déficit fiscal.</li> </ul>   |
| Política de movilización de recursos. | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Definir prioridades de inversión en términos de demanda y competencia en el mercado.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Estimular rentabilidad y eficacia.</li> </ul>   |
| a) Empresas públicas.                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Definir prioridades de inversión en términos de demanda y competencia en el mercado.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Estimular rentabilidad y eficacia.</li> </ul>   |
| b) Institucionales.                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Alentar intermediación financiera con tasas de interés reales positivas.</li> <li>-Eliminar restricciones a la inversión extranjera.</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Remover la restricción financiera.</li> <li>-Fomentar la libre circulación de capitales.</li> </ul>   |

Como se aprecia en el cuadro anterior los actuales programas de ajuste con cambios estructurales del FMI, mantienen su enfoque neoliberal y responde a la lógica de siempre de dicho organismo,

sólo que ahora dentro de un marco recesivo y con los siguientes objetivos: sostener la reproducción del capital financiero internacional y los cambios en la asignación de recursos, acorde con patrones de economía abierta.

CAPITULO II

**LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE MEXICO.**

## CAPITULO II.- LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE MEXICO.-

### 1.- El Desarrollo Estabilizador.

La Segunda Guerra Mundial marca para México un momento importante en su historia económica, ya que ella impulsó la industrialización, aún cuando ésta siempre estuvo orientada al mercado interno sobre la base, primero de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero y después de bienes de consumo duradero y bienes intermedios.

Ese proceso de industrialización significó para México que a partir de 1955 y hasta 1970 la economía alcanzara una tasa creciente, regular y sostenida de 6.5% anual. Por otro lado, la tasa de inflación anual durante el mismo período fue de 3 a 4%; asimismo, la paridad peso-dólar se mantiene fija después de la devaluación de 1954. Por lo demás, el régimen político mexicano manifiesta una estabilidad inmejorable.

Mientras eso sucedía en México, los demás países de la región en su mayoría se caracterizaban por economías inestables, de crecimiento irregular, con inflación acelerada, devaluaciones frecuentes y golpes de Estado a la orden del día.

Sin embargo, el proceso de industrialización estaba fundamentado sobre políticas que al paso del tiempo provocarían los desequilibrios de la década de los 70'. Se dió impulso a la industrialización a través de la protección arancelaria, contratos de licencia que restringían las importaciones competitivas, la política fiscal incluía exenciones y subsidios, y la participación del Estado en la economía era cada vez mayor. Se crearon un sinnúmero de empresas públicas y el gobierno decidió proveer la energía eléctrica, las comunicaciones y los combustibles, generalmente a precios subsidiados. Está por demás decir que los gastos del programa de industrialización del gobierno se cubrieron en

gran parte con financiamiento deficitario.

Los gobiernos de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fueron de políticas económicas conservadoras, que favorecían especialmente al sector privado. La imagen global de la década de los 60' es el de una economía coherente - como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO Y DE INFLACION DE LA ECONOMIA MEXICANA POR PERIODOS DE CINCO AÑOS DE 1955 A 1975. (1)

| CONCEPTO                | PERIODOS  |           |           |           |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                         | 1955-1960 | 1960-1965 | 1965-1970 | 1970-1975 |
| Producto Interno Bruto: | 6.1       | 6.9       | 6.7       | 5.5       |
| Indices de Precios:     | 6.4       | 2.0       | 2.8       | 10.3      |

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.

La situación económica del periodo 1955-1970 constituyó un periodo de estabilidad creciente; sin embargo dentro del propio desarrollo con estabilidad se estaban gestando los problemas que a la postre acabarían con el modelo de desarrollo estabilizador: (13)

- Tasa de desempleo elevada y creciente, debido a diversos factores: incrementos en la productividad, rápido crecimiento demográfico, mayor participación femenina en la fuerza de trabajo, etc.

(13) Reynolds Clark W. "Por qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador". El Trimestre Económico. Vol. XLIV. Octubre-Diciembre 1977. Núm. 176. FCE. Pág. 1000.

- Mayor presión para la repartición de la tierra.
- Deterioros en la distribución del ingreso.
- Presiones en favor de aumentos salariales.
- Déficit comercial crónico y creciente financiado por capital externo y por una balanza positiva de turismo, pero declinante.
- Déficit fiscal creciente del sector público, en virtud de los crecientes gastos corrientes y de capital, provocados por el crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo.

La política del desarrollo estabilizador no estaba resolviendo un sinnúmero de problemas; entre otros, los arriba mencionados, ya que su solución hubiera requerido profundos cambios en la política fiscal y de gasto público, así como un equilibrio a largo plazo del sector externo. Por ello, el desarrollo estabilizador engendró en su propio seno las semillas de la inestabilidad.

En los últimos años de la década de los 60' la balanza de pagos se convirtió en un síntoma importante de las condiciones económicas, reflejo de la estrategia global de desarrollo. La balanza en cuenta corriente tenía un déficit en 1965 de 367 millones de dólares y en 1970 el déficit era ya de 946 millones de dólares, según se aprecia en el cuadro siguiente:

BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS PERIODO 1965-1970.  
(Millones de dólares)

| AÑOS | BALANZA DE BIENES Y - SERVICIOS. | BALANZA COMERCIAL. | BALANZA DE SERVICIOS. |
|------|----------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1965 | -367                             | -698               | 328                   |
| 1966 | -491                             | -749               | 358                   |
| 1967 | -506                             | -951               | 444                   |
| 1968 | -632                             | -1 152             | 520                   |
| 1969 | -473                             | -1 126             | 653                   |
| 1970 | -946                             | -1 564             | 618                   |

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.

El déficit de ese período se financió con préstamos extranjeros. Además, el problema principal se encontraba en la balanza comercial cuyos déficits crecieron al 16% anual, las exportaciones aumentaban al 3%, mientras las importaciones lo hacían al 9% anual.

La política fiscal estimulaba el ahorro y la inversión privados y limitaba el consumo mediante impuestos a ingresos y gastos de los asalariados.

Sin embargo, la expansión de los ingresos del gobierno era sumamente limitada: la carga fiscal apenas si creció durante los años 60'; asimismo, se frenó el crecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que prestaba el gobierno. adicionalmente, el sector paraestatal se expandió por razones sociales hasta abarcar actividades de subsidio a los precios de algunos productos, administración de empresas en bancarota y financiamiento subsidiado. (14)

(14) Clavijo Fernando.- "Reflexiones en torno a la inflación Mexicana 1960-1980" El Trimestre Económico. Vol. XLVII. Octubre-Diciembre 1980. Núm. 188. FCE. Pág. 1026.

Así pues, la política del "desarrollo estabilizador" resultó insostenible a largo plazo al limitarse la capacidad financiera del Estado y en consecuencia su capacidad de subsidio.

Dentro del propio "desarrollo estabilizador" se había generado una inflación sumergida ya que se detenía a como diera lugar el alza en los precios, ello formó estrangulamientos en sectores y ramas industriales donde no se estaba generando excedente económico que propiciara la reinversión.

## 2.- La Década de los 70' y el Surgimiento de las Tasas Altas de Inflación. Primeros Años de la Década de los 80'

### 2.1.- El Período 1970-1976.

La década de los 70' marcó un cambio en la situación económica internacional, en la política económica y en las condiciones internas de la economía mexicana.

La nueva política económica del sexenio 1970-1976 se había propuesto resolver las carencias sociales no atendidas durante el "desarrollo estabilizador", ampliar la infraestructura y promover la producción de bienes básicos para la población, para lo cual requeriría de una creciente participación del Estado.

Los nuevos lineamientos y objetivos de la política económica que constituirían la modificación de la estrategia económica a fin de llevar al país a una nueva etapa de su desarrollo eran los siguientes.<sup>(15)</sup>

---

(15) Gribomont C. y Rimez M. "La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976)". Un primer ensayo de interpretación. El Trimestre Económico. Vol. XLIV. Octubre-Diciembre 1980. Núm. 176. FCE. Pág. 783.

- Crecimiento económico con redistribución del ingreso.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Reorganización de las transacciones internacionales.
- Modernización del sector agrícola.
- Racionalización del desarrollo industrial.

Durante los primeros años del régimen de Luis Echeverría el aparato productivo respondió favorablemente gracias a la capacidad instalada de la economía formada durante el desarrollo estabilizador. Sin embargo, la oferta no resistió por mucho tiempo la expansión de la demanda. A mediados de 1973 estos problemas se habían agudizado. Algunos sectores como la agricultura, el acero, el cemento, el transporte, fueron incapaces de responder al incremento de la demanda.

Los niveles de demanda acentuaron las presiones inflacionarias que venían gestándose años atrás.

En cuanto al crecimiento económico con redistribución del ingreso, en el período 1970-1976 el Producto Interno Bruto se comportó en forma irregular, creciendo a mayor ritmo en los primeros tres años, para luego desacelerarlo en los últimos tres, según se aprecia en el siguiente cuadro:

EVOLUCION DEL PIB EN TERMINOS REALES Y TASAS  
DE CRECIMIENTO DEL IGP. PERIODO 1971-1976.

| ANOS | PIB<br>% | IGP<br>% |
|------|----------|----------|
| 1971 | 3.6      | 5.4      |
| 1972 | 7.3      | 5.0      |
| 1973 | 7.6      | 12.0     |
| 1974 | 5.9      | 23.4     |
| 1975 | 4.2      | 15.2     |
| 1976 | 2.0      | 15.8     |

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.

Durante el sexenio que se comenta el gasto público constituyó un elemento fundamental de la política económica. La magnitud del presupuesto, su distribución entre los diversos sectores de la economía y su forma de financiamiento son elementos esenciales del proceso de desarrollo. (16)

La inversión pública pasó de 22,600 millones de pesos en 1971 a 104,000 millones en 1976, ello representaba una parte importante y creciente de la inversión total, que en 1971 era de 28.2% y en 1975 de 46.2%.

Las importaciones de bienes de capital aumentaban en forma considerable. En el período 1970-1975 las importaciones crecen más rápidamente que la producción nacional. Así pues, la acción del Estado en esas áreas resulta ineludible. Esa intervención se hizo en asociación con el capital nacional y extranjero.

Otro aspecto importante del gasto público del período 1971-1976,

(16) Gribomont C. y Rimez M. Op. Cit. en (15) pág. 784.

corresponde a los subsidios de las empresas paraestatales. Dichos subsidios se hacían necesarios debido a que ese sector presentaba a partir de 1972 un déficit creciente.

En cuanto a la política fiscal, es válido mencionar que en el proyecto gubernamental 1970-1976 se establecía que los objetivos en esta materia deberían ser:

- El saneamiento de las finanzas públicas, al incrementar los ingresos gubernamentales en los montos suficientes para afrontar el aumento de los gastos públicos.
- La redistribución del ingreso a posteriori a través de reestructurar los impuestos.

En realidad cada año (del período 1970-1976) se implantaron un conjunto de reformas fiscales, lo que permitió incrementar en forma significativa la participación de los impuestos en el PIB que en 1970 era de 8.7% y en 1975 de 12.5%. No obstante, ese aumento no fue suficiente para impedir el agravamiento del déficit público y su forma de realización estuvo muy lejos de mejorar la distribución del ingreso.

Por ello, el Gobierno se vio obligado a recurrir al endeudamiento interno y externo para financiar el déficit, reduciendo así los límites de su autonomía.

Ni una reforma fiscal profunda (que gravara mayormente al capital) ni una verdadera racionalización de las empresas públicas, se realizaron durante el período comentado. El déficit público pasó de 13,200 millones de pesos en 1971 a 124,000 en 1976.

Las formas de financiamiento del déficit también evolucionaron.- El financiamiento interno que representaba el 73% del déficit en 1971 pasó a ser de sólo el 33% en 1976, convirtiéndose el crédito externo en la fuente principal de financiamiento del Estado.

Durante el período 1970-1976 los desequilibrios de la balanza -- de pagos se agudizaron. El déficit comercial pasó de 1,045.5 millones de dólares en 1970 a 3,721.6 en 1975 y 2,731.0 en 1976.

Los dos últimos años del período 1970-1976 se vuelven cada vez -- más difíciles puesto que las medidas de política económica no -- dan los resultados esperados.

Durante 1975 la política monetaria se enfrentó a fuerzas expansionistas derivadas del mayor déficit del sector público y del -- aumento en los costos de producción. De ahí que las autoridades monetarias aplicaran medidas restrictivas: mantuvieron altos -- porcentajes del encaje legal para satisfacer los mayores requerimientos financieros del sector público, con un nivel de liquidez interna que consistente con el crecimiento real, contribuyera a -- atenuar las presiones inflacionarias y de balanza de pagos. Las tasas de interés se mantuvieron altas. También se estimuló la -- dolarización de la economía.

A la política monetaria restrictiva se agregó (a finales de 1975) una política de gasto contraccionista.

Sin embargo, a mediados de 1975 la economía mexicana se encamina -- ba hacia una fuerte recesión económica. Por otro lado, la grave -- dad no residía sólo en la recesión, sino en complicaciones adicionales como el desempleo, la mayor inflación y la agudización del desequilibrio externo.

Los resultados de la política contraccionista fueron evidentes - en 1975, el Producto Interno Bruto creció sólo 4.2%; la inversión privada disminuyó; el saldo de la deuda externa pública pasó de 9,975 millones de dólares en 1974 a 14,445 en 1975 y el endeudamiento privado creció 20% en los dos años.

Para 1976 se mantuvo la política contraccionista. El gasto público se contrajo en términos reales; sin embargo representó el 7.4% del PIB. El Producto Interno Bruto creció sólo 2.6%, la inflación llegó a 27.2%, la deuda externa llegó a 19,600.2 millones de dólares.

Una serie de factores que sería largo enumerar en este trabajo - pero que tienen que ver hasta con crisis de confianza, dieron lugar a una mayor dolarización de la economía, a la especulación contra el peso, a la desintermediación del sistema bancario, a la fuga de capitales, a la política monetaria y de gasto restrictivas y lo más grave al estancamiento de la economía.

En esas condiciones el 31 de Agosto de 1976 y después de 22 años de estabilidad cambiaria el peso se puso a flotación frente al dólar (vale la pena mencionar que en ese entonces se rechazó la política de control de cambios). Ello significó una devaluación del 58% ya que después de 10 días de libre juego el Banco de México se compromete a sostener una paridad de 19.9 pesos por dólar.

Para obtener las máximas ventajas posibles y reducir al mínimo los impactos desfavorables de la nueva situación cambiaria se implantan una serie de medidas complementarias: aumentos de los impuestos a la exportación de mercancías, supresión de los CEDIS, reducción selectiva de aranceles a la importación, establecimiento de un impuesto sobre utilidades excedentes, crecimiento regulado del crédito, mayores tasas de interés a los pequeños ahorradores, --

ajustes al programa de gasto público, fortalecimiento de los mecanismos de control de precios, sostenimiento de los precios de la CONASUPO y aumentos salariales del 23%.

Después de la devaluación del peso y ante la grave situación económica del país, la celebración de un convenio con el FMI se presentó como la única alternativa para que México obtuviera el apoyo de la comunidad financiera internacional. El convenio se firmó en Septiembre de 1976 ajustándose a las tesis tradicionales del FMI. Se establecen una serie de objetivos y de acciones que se resumen en los siguientes 15 puntos: (17)

- Se acelerará la tasa de crecimiento económico, en términos reales, durante 1976-1979 hasta el límite necesario para que sea consistente con el logro del equilibrio externo en 1979.
- Se fija como meta una inflación del 20% para 1977, y a partir de ahí que inicie su declinación.
- La revisión de salarios debe ser tal que la tasa de aumento nominal debe ser equivalente a la que registre en los principales países con los que México tiene relaciones comerciales.
- Promover y canalizar las utilidades hacia la inversión, asegurando una rentabilidad acelerada.
- Reducir la participación del gasto público en el PIB.
- Programar la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que puedan tener sobre los precios internos.

---

(17) Tello Carlos. "La Política Económica en México 1970-1976". - Editorial Siglo XXI. Tercera Edición. México 1979. Págs. - 176-181.

- Regular las empresas paraestatales mediante el control presupuestal.
- Instrumentar una política de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el gobierno que contribuyan a reducir el déficit público.
- Incrementar los ingresos corrientes del sector público en un 1.5% del PIB en 1977 por la vía tributaria o de precios y tarifas del gobierno o una combinación de ambos.
- Limitar el endeudamiento interno del gobierno.
- Reducir las barreras no arancelarias a la importación, así como los estímulos artificiales a la exportación.
- Reducción del endeudamiento externo (3,000 millones de dólares en 1977).
- Regular la creación de dinero.

Con la firma del convenio con el FMI vendrían años todavía más difíciles para la economía mexicana. De ser un país tradicionalmente con tasas de inflación mínimas se convertiría en un país de inflación acelerada y se entraría a una nueva etapa de freno y arranque en la que los periodos de crisis se acortan hasta convertirse en una crisis permanente.

## 2.2.- El periodo 1977-1982.-

A la entrada del nuevo gobierno la política económica no podía manejarse con la flexibilidad necesaria debido a la firma del convenio con el FMI. Sin embargo, los objetivos debían ser: re

resolver la combinación de desempleo con inflación.

Las medidas de política económica en el primer año, estaban dirigidas a restaurar la confianza de ahorradores e inversionistas, - estimular la recuperación del sistema financiero, aumentar los ingresos fiscales y proveer las medidas necesarias para la realización de los programas de gasto público. (18)

Después del primer año de ajuste económico (1977) el gobierno decidió impulsar el crecimiento económico.

La reactivación del gasto público constituyó el eje de la política económica a partir de 1978, a través de él se estimuló la demanda. Los incentivos a la inversión privada (facilidades de crédito, estímulos fiscales, etc.) dieron resultado rápidamente favoreciendo la expansión de la capacidad productiva. Así que la oferta interna respondió con prontitud al estímulo inicial de la demanda agregada.

1978 fue significativo ya que se obtuvo un alto crecimiento económico (8.2% contra 3.4% del año anterior) mientras que la tasa de inflación se redujo de 20.7% en 1977 a 16.2% en 1978. A partir de entonces y hasta 1981 la economía creció rápidamente (ver cuadro siguiente) bajo la influencia de la misma política: impulso de la demanda agregada, estimulada por un elevado gasto público (13.3% anual en promedio durante el período). (19)

---

(18) Banco de México, S.A. Informe Anual 1977. Pág. 24.

(19) Banco de México. Informe Anual 1982. Pág. 26.

PORCENTAJES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO  
BRUTO Y DEL INDICE GENERAL DE PRECIOS. PERIODO  
1977-1982.

| AÑO  | PIB<br>% | IGP<br>% |
|------|----------|----------|
| 1977 | 5.4      | 20.7     |
| 1978 | 8.2      | 16.2     |
| 1979 | 9.2      | 20.0     |
| 1980 | 8.3      | 29.8     |
| 1981 | 7.9      | 28.7     |
| 1982 | -0.5     | 98.8     |

Fuente: Banco de México.- Indicadores Económicos.

Algunas de las acciones de política económica emprendidas para lograr esa dinámica en la economía fueron las siguientes:

Se estableció un vigoroso programa de inversiones públicas destinadas al sector petrolero (exploración, extracción y refinación de petróleo, petroquímica básica, etc.). Este ambicioso programa estimuló la inversión privada. También se realizaron fuertes inversiones para mejorar la infraestructura del país.

Por otro lado, el gobierno instrumentó en etapas sucesivas, una reforma tributaria para fortalecer la capacidad recaudatoria, modernizar el sistema tributario, lograr una carga fiscal más equitativa. Los resultados en esta materia durante el período, a pesar de haber logrado incrementar en términos reales los ingresos fiscales, éstos no fueron suficientes para financiar el excesivo gasto público, como se puede apreciar en los altos déficits del sector durante ese período:

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y PARTICIPACION DEL  
DEFICIT EN EL PIB. PERIODO 1976-1982.

| AÑOS | DEFICIT SECTOR <sup>1/</sup><br>PUBLICO | DEFICIT PUBLICO/<br>PIB. % |
|------|---|----------------------------|
| 1977 | 126                                     | 6.8                        |
| 1978 | 156                                     | 6.7                        |
| 1979 | 224                                     | 7.3                        |
| 1980 | 322                                     | 7.5                        |
| 1981 | 853                                     | 14.5                       |
| 1982 | 1 438                                   | 15.9                       |

<sup>1/</sup> Miles de millones de pesos.

Fuente: Banco de México, Informes anuales 1977-1982.

También se adoptaron medidas de política económica para estabilizar el mercado cambiario, fuertemente presionado por la devaluación de 1976. Dentro de esas medidas destaca el llamado "Depósito en Dólares-Crédito en Moneda Nacional." (Reporte de Divisas) - mecanismo mediante el cual las empresas que realizaban inversiones con recursos en moneda extranjera podían cubrir su riesgo cambiario.

Se instrumentaron mecanismos de regulación monetaria (simplificación del encaje legal, flexibilización y cambios en la estructura de las tasas de interés pasivas, introducción de los CETES). Así mismo, se incrementaron los rendimientos de ahorro financiero.

La respuesta de los agregados financieros a este conjunto de medidas fue inmediata y positiva. La captación de recursos empezó a incrementarse desde el propio año de 1977.

Por lo que hace específicamente a la producción, desde su primer año de crecimiento espectacular (1978) comenzaron a manifestarse algunas rigideces en determinados sectores. El ritmo acelerado -

de la actividad económica presionaba cada vez más a la planta productiva, mientras que las nuevas inversiones destinadas a ampliar la capacidad instalada se realizaban lentamente, debido al tiempo que toma la maduración de los proyectos.

Fue entonces que el crecimiento de la economía se basara en un aumento sin precedente de las importaciones, las que podían realizarse gracias al incremento de la exportación petrolera y a la contratación de crédito externo.

Las presiones sobre la planta productiva existente se hicieron cada vez más fuertes, repercutiéndose en el aumento de los precios.

Es conveniente destacar que entre 1978 y 1981 el crecimiento promedio de la inversión pública y privada fue de 15% anual (en términos reales). Este hecho permitió crear cerca de 4 millones de nuevos empleos. Durante el período 1978-1981 la generación de empleos creció a un ritmo de 5.4% anual, para caer en 0.8% en 1982.<sup>(20)</sup>

Se dice que el incremento en la inversión privada se debió entre otros elementos a: la reducción de la inflación en 1977 como resultado del programa de ajuste aplicado en ese año, la mayor disponibilidad de crédito interno y externo y las perspectivas de expansión del mercado interno debido al potencial petrolero de México.

Efectivamente, el petróleo se convirtió en el motor de desarrollo en el período analizado, ya que dentro de la estrategia económica general el desarrollo de los energéticos fue parte fundamental.

Los recursos adicionales percibidos por el sector público como resultado de la actividad petrolera tuvieron un doble efecto. Por

---

(20) Banco de México.- Informe Anual 1982. Pág. 26.

un lado aumentó el tamaño relativo del sector público en la economía. Por otro, mientras que los ingresos por las exportaciones de petróleo aumentaron, las demás percepciones del sector público (bienes y servicios) se rezagaron sustancialmente.

Los ingresos del petróleo y la utilización intensa de la deuda externa permitieron evitar presiones inflacionarias de efecto inmediato al posponer el aumento de precios y tarifas. Esta política propició a mediano plazo un mayor desequilibrio de las finanzas del sector público.

Por lo que hace a la balanza de pagos, los efectos desfavorables en los términos de intercambio (debido a la recesión mundial iniciada en 1980) que se reflejaron en menores ingresos por concepto de exportaciones no petroleras, aunados al fuerte aumento del costo del crédito externo provocaron serios desequilibrios, que se agudizaron por los efectos estructurales de la balanza de pagos derivados de la sobrevaluación del tipo de cambio.

Esa situación llevó al gobierno a que a mediados de 1981 adoptara medidas de política económica correctivas: el gasto presupuestal debía reducirse en 4%; se introdujo el mecanismo de permiso previo a un buen número de productos de importación y se incrementaron los aranceles. Se aumentaron en más de 100% los precios internos de la gasolina y el diesel. Sin embargo, dichas medidas fueron insuficientes y en algunos casos generarían nuevas dificultades, ya que para ese año, el déficit público representó el 14.5% del PIB, dato sin precedente en la historia económica del país.

En 1982 siguieron las presiones en todos los sectores económicos, mientras la especulación cambiaria continuaba; las fugas de capital se acentuaban; el pago del endeudamiento de corto plazo aunado a los menores ingresos de PEMEX presionaron aún más las finanzas públicas.

Ante esa situación, a principios de 1982 se instrumentaron otras medidas cambiarias, se decidió abandonar el desliz cambiario y se optó por la flotación, lo cual significó una nueva devaluación; se estableció una reducción de 3% del presupuesto federal para 1982; los créditos se otorgaban selectivamente; se fortaleció el control de precios; se redujeron los aranceles a algunos productos básicos, materias primas y bienes de capital; se establecieron políticas flexibles de tasas de interés y de tipo de cambio. Meses más tarde dichas medidas fueron reforzadas con un programa de ajuste económico mucho más drástico.

Los resultados poco favorables de dichas medidas, dieron lugar al establecimiento de un doble tipo de cambio uno "preferencial" y otro "general". En el primero se incluirían todas las actividades consideradas como prioritarias y en el segundo las demás.

Más tarde una nueva medida económica causaría un fuerte impacto en la opinión pública, los depósitos en moneda extranjera deberían restituirse en moneda nacional al tipo de cambio equivalente. Así surgieron los famosos "mexdólares".

Sin declarar moratoria se solicitó a la banca internacional una prórroga para el pago de capital de la deuda externa.

Medidas de política económica para contrarrestar la grave crisis se establecían casi cada semana. El 10. de Septiembre de 1986 se decretó el establecimiento del control generalizado de cambios. Junto con él, se nacionalizó la banca privada mexicana.

A finales de 1982 la restricción de recursos externos, la insuficiencia del ahorro interno, la magnitud de los desequilibrios en las finanzas públicas, y las elevadas tasas de inflación eran los elementos principales de la recesión, que a la vez llevan a sufrir crisis recurrentes de balanza de pagos. (El déficit en cuenta corriente en 1981 fue de 11,704 millones de dólares y en 1982 el déficit en cuenta corriente fue de sólo 2,700 millones).

Ante la grave situación económica, el nuevo gobierno ratifica la solicitud presentada por la administración saliente al Fondo Monetario Internacional para obtener recursos de ese organismo. El convenio firmado con el FMI constituía también un requisito para que México obtuviera créditos adicionales de las distintas instituciones internacionales.

Ese convenio incluía los compromisos tradicionales: mayor realismo económico, uniformidad en el tipo de cambio, reducción del déficit fiscal y de los subsidios, liberación de precios, restricciones salariales y algo muy importante el cambio estructural.

### 3.- La Evolución reciente.-

#### 3.1.- El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- (PND)

La actual administración, que tomó posesión el 10. de Diciembre de 1982, se planteó como objetivos de desarrollo: <sup>(21)</sup>

- Conservar y fortalecer la instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La estrategia económica y social para alcanzar esos objetivos debía centrarse en dos líneas: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

---

(21) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Segunda Edición. Junio de 1983. Pág. 110.

La reordenación económica que corresponde al Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) implantado en los dos primeros años de gobierno 1983-1988 contenía los siguientes puntos fundamentales:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural que debía darse a mediano plazo, se basaba en las siguientes orientaciones que se convertirían en acciones globales:

- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, a través de:
  - La atención a las necesidades básicas.
  - La generación de empleos.
  - La mejor distribución del ingreso.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr:
  - Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera.
  - Un mejor sector agropecuario a través del desarrollo rural e integral.

Un sector de servicios más moderno y funcional.

- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

### 3.2.- Las Políticas de Corto Plazo, PIRE, SUPERPIRE, etc.

Con los grandes lineamientos establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se puso en marcha, a partir del 10. de Diciembre de 1982, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) antes mencionado, cuyas acciones se orientaban a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo justo y sostenido. Las medidas de política económica del PIRE eran las siguientes:

- Disminución del crecimiento del gasto público en forma racionalizada.
- Protección del empleo.
- Continuación de las obras en proceso.
- Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.

- Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
- Aumento de los ingresos públicos.
- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
- Reestructuración de la Administración Pública Federal.
- Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta.

En ese programa se estableció claramente que el abatir la inflación era un objetivo prioritario y que ello tendría que realizarse antes de que aparecieran comportamientos de indización.<sup>(\*)</sup> El propio Plan Nacional de Desarrollo señalaba que "aceptar la indización como un mal menor a la inflación sólo conllevaría a perpetuarla indefinidamente; países con estos sistemas repiten año

(\*) También se le denomina "indexación" y es el mecanismo que mueve a los precios en relación a la inflación ocurrida o esperada.

tras año la inflación prevaleciente al momento de su establecimiento o aún a niveles superiores, y lo que es más grave, la situación del empleo y el salario real se deterioran" (22)

Más adelante el propio Plan establece que "indizar el conjunto de las transacciones que se realizan a través del mercado es inaceptable para un país como México, que persigue sujetar el crecimiento económico al desarrollo social." (23)

Es altamente significativo mencionar aquí los argumentos manejados en el PND respecto de la indización, ya que como más adelante se comentará, ésta hizo su aparición en forma descubierta a partir de 1986, muy a pesar de las buenas intenciones establecidas en dicho documento.

La estrategia antiinflacionaria era considerada también como un elemento importante para la estabilización del mercado cambiario. Otros elementos lo serían la reestructuración de la deuda externa, el establecimiento de una política cambiaria realista y la simplificación del mecanismo de control de cambios.

La estrategia para proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico comprendía la reorientación del gasto público, utilizando la capacidad de compra del sector público, el establecimiento de un programa cambiario-financiero de emergencia para atenuar los problemas de liquidez y divisas; la puesta en práctica del Programa de Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

La estrategia para recuperar la capacidad decrecimiento sobre bases diferentes, comprendía la intervención del Estado para racio-

---

(22) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. OP. Cit. en (21) pág. 121.

(23) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit. en (21) pág. 121.

nalizar y reorientar la demanda, apoyar de manera gradual y selectiva la capacidad de la oferta nacional. Ajustar los precios relativos de los factores de la producción y de los bienes y servicios internos en relación con el exterior.

En términos generales esas eran las estrategias económicas que debían fundamentar la política económica de los primeros años del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, adicionalmente, había que cumplir con los compromisos fijados en la Carta de Intención firmada con el FMI en Diciembre de 1982 para la firma de un Convenio de Facilidad Ampliada y que básicamente eran los siguientes:

- Reducción del déficit público a 8.5% del PIB en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985.
- El seguimiento de políticas cambiarias y de tasas de interés flexibles que contribuyeran a estimular el ahorro y a desalentar los movimientos especulativos del capital.
- La utilización de recursos externos netos por un monto no mayor de 5,000 millones de dólares en 1983 y reducir el uso de dichos recursos como proporción al PIB en los dos años siguientes.
- El manejo flexible de la política de precios controlados (liberalización).
- Reordenación de la estructura arancelaria.

Como la aplicación del PIRE estaba prevista para los primeros dos años de la presente administración, a continuación se presentan los resultados de dicho programa en los años 1983-1984.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES  
ECONOMICOS DURANTE EL PIRE. 1983-1984.

| ANOS | PIB %<br>VARIACION | IGP<br>% | BALANZA<br>COMERCIAL <sup>1/</sup> | DEFICIT<br>PUBLICO <sup>2/</sup> | DEFICIT/<br>PIB. % |
|------|--------------------|----------|------------------------------------|----------------------------------|--------------------|
| 1983 | -5.3               | 80.8     | 13 761                             | 1 365                            | 7.8                |
| 1984 | 3.7                | 59.2     | 12 942                             | 2 505                            | 8.7                |

<sup>1/</sup> Millones de dólares.

<sup>2/</sup> Miles de millones de pesos.

Fuente: Banco de México. Informes Anuales 1983 y 1984.

La aplicación del PIRE tuvo como resultados que en 1983 el PIB -  
decañera 5.3% contra 0.0-2.5% pronosticado, esa reducción da mues-  
tra de los estragos de la crisis. En 1984 el PIB creció sólo -  
3.7%, recuperación insuficiente para el tamaño de la economía me-  
xicana y el crecimiento de la población.

Por lo que hace a la inflación, en 1983 llegó a 80.8% y en 1984 a  
59.2%, superando las estimaciones de 60 y 40%, respectivamente.

La balanza en cuenta corriente tuvo un superávit sin precedente -  
desde 1955 de 5,546 millones de dólares en 1983 y de 4,238.5 mi-  
llones en 1984; ello se debió a un saldo favorable de la balanza  
comercial de 13,761 millones de dólares en 1983 y de 12,942 millo-  
nes en 1984.<sup>(\*)</sup>

El déficit público se redujo sólo en 1983 cuando representó el 7.8%  
del PIB, para volver a subir en 1984 a 8.7%, no obstante las me-  
tas comprometidas con el FMI.

<sup>(\*)</sup> Vale la pena destacar que este resultado positivo se debió a -  
una reducción de 46.5% de las importaciones en 1983 y 22.0% en  
1984, con respecto a las importaciones de 1982, ya que las ex-  
portaciones se mantuvieron en 1983 a los niveles del año ante-  
rior y crecieron sólo 10.6% en 1984. En 1983 algunas materias  
primas para mantener en operación la planta productiva, deja-  
ron de importarse.

Es importante mencionar también la política cambiaria, parte fundamental del PIRE. A partir del 20 de Diciembre de 1982 ya con la nueva administración, se estableció un esquema dual de cambios que operaría a través de un mercado controlado y otro libre.

Sobre la deuda externa, el gobierno mexicano negoció con las instituciones internacionales la reestructuración de la misma, mediante un período de gracia de cuatro años para el pago de intereses y de 23,000 millones de dólares de deuda, y el pago de principal distribuidos en los siguientes cuatro años. Asimismo, se obtuvo un nuevo préstamo por 5,000 millones de dólares en 1983.

Otro mecanismo utilizado para solventar los problemas que representaba la deuda externa de las empresas tanto públicas como privadas fue el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios Derivados de Endeudamientos Externos (FICORCA). Este mecanismo también tenía el propósito de posponer el pago de la deuda externa, mediante la negociación que harían las empresas con sus acreedores para posponer el pago de sus deudas hasta por 8 años con un período de gracia de 3 a 4 años.

En términos generales las medidas de política económica del PIRE dieron algunos resultados, aunque debe señalarse que en 1983 se presentaron algunas consecuencias derivadas de la recesión: cierres de empresas, despidos masivos, quiebra financieras, no obstante las políticas de protección a la planta productiva y el empleo.

Por otro lado, los resultados obtenidos en la reducción de la inflación (no a las metas fijadas pero si en comparación con 1982) se dieron a costa de la caída en los salarios reales, en detrimento de la clase trabajadora, cuyos niveles de vida se vieron reducidos.

Por otro lado, las políticas de fomento a la inversión a través de estímulos fiscales (como la depreciación acelerada) propicia

ron la recuperación, pero al mismo tiempo ejercieron presión sobre los niveles inflacionarios, los que se hicieron evidentes al finalizar 1984; por otro lado, la demanda de créditos, el déficit del sector público y el escaso financiamiento externo provocaron además de mayor inflación, deterioro en la balanza comercial debido al mayor dinamismo de las importaciones, presionó el mercado cambiario y los elementos de la crisis empezaron a manifestarse nuevamente.

Para 1985 según el PND una vez cumplidas las metas del PIRE, se iniciaría una nueva etapa de cambio estructural en que el PIB tendría crecimientos promedio anuales del orden de 5 y 6%, durante el período 1985-1988, en esta etapa se reduciría el sesgo en contra del factor trabajo, para hacer compatible el crecimiento del PIB con incrementos del 3.5 y 4% en la generación de empleos, con incrementos del salario real no inferiores a los avances en productividad; después del período inicial de ajuste<sup>(2+)</sup> los niveles del déficit público serían de alrededor del 4% del PIB, las exportaciones reales crecerían del 7 al 9% y las importaciones entre el 8 y el 10%.

Sin embargo, ante la evolución adversa de la economía, a finales de 1984, el gobierno tomó la decisión de perseverar en 1985 en la estrategia adoptada en el PIRE, e incluso de intensificar su instrumentación [más de la misma sopa!

El 6 de Febrero, después de la primera caída en el precio internacional del petróleo, el gobierno instrumentó una serie de medidas de mayor restricción fiscal y monetaria, mayor liberalización de la política de comercio exterior<sup>(\*)</sup> para frenar la dinámica desfavorable de las expectativas.

---

(24) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit. en (27). -- Pág. 121.

(\*) Se pretendía que con una mayor apertura podrían entrar mercancías más baratas que obligarían a la industria nacional a volverse más competitiva y presionar hacia abajo los precios y así controlar la inflación

Meses más tarde, el 24 de Julio, se adoptó un paquete global de política económica (a este paquete se le conoció como SUPERPIRE) que contenía lo siguiente: <sup>(25)</sup>

- Abatir el crecimiento del gasto corriente mediante la reducción de estructuras del gobierno federal.
- Acelerar el proceso de sustitución del requisito de permiso previo por el arancel.
- Estabilizar el mercado cambiario. Con este propósito se ajustó el tipo de cambio libre; se adoptó un nuevo esquema de flotación regulada, consistente en ajustes diarios graduales no necesariamente uniformes. (Ello significó otra fuerte devaluación -20% en el tipo de cambio).
- Redoblar las acciones tendentes a mejorar la recaudación fiscal y reducir la inflación.
- Asimismo, se continuaría con el proceso de reestructuración de la deuda externa.

Los encargados de la política económica han aseverado que estas medidas se mantienen dentro de la estrategia económica definida en el PND, aún cuando se moduló su instrumentación.

Sin embargo, lo cierto es que por esos problemas de instrumentación no se han alcanzado las metas fijadas<sup>(\*)</sup> y nuevamente nos encontramos inmersos en una crisis todavía más grave que la de 1982.

En 1985 el PIB creció sólo 2.7% contra 5-6% estimado, la inflación volvió a repuntar y alcanzó 63.7% contra 40% fijada, la balan

(25) Periódico El Excelsior. 25 de Julio de 1985. Primera plana.

(\*) Se refiere a las del PND.

za en cuenta corriente se redujo a 541.0 millones de dólares, debido a que la balanza comercial empezó a resentir los efectos de la baja en los precios del petróleo y la apertura comercial, ya que el superávit fue de 8,406 millones de dólares, 35.0% menor - al superávit de 1984; el déficit público subió a 4,535 miles de millones de pesos, 9.9% del PIB, porcentaje superior al de 1984 y lejos de la meta fijada por el FMI. En cuanto a los salarios, durante el año de 1985 hubo ajustes (dos) a los mínimos, uno de 30.6% al inicio del año y otro de 18% en Junio, por lo cual subieron 54%, 9 puntos menos porcentuales que la inflación, lo que nos da idea del deterioro del poder adquisitivo de las clases más necesitadas. (En 1984 los salarios también sufrieron un deterioro de aproximadamente 9 puntos porcentuales también contra inflación).

Cabe destacar que a finales de 1985 los efectos de los sismos agudizaron aún más las tensiones económicas.

#### 4.- La Hiperinflación y el Estancamiento Económico en 1986.

La política económica para 1986 continúa como propósito fundamental "... un esfuerzo adicional de reordenación económica con la orientación del proceso de reconstrucción y de cambio estructural" (26)

Con ese propósito se derivaban tres objetivos:

- Avanzar con un vigor renovado en el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación, fortaleciendo

---

(26) Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a 1986. Documento enviado por la Presidencia de la República a la Cámara de Diputados. Pág. 42.

do la capacidad de crecimiento sostenido de la economía y las posibilidades de mejoría del bienestar social.

- Impulsar ordenadamente los programas de reconstrucción.
- Acelerar el cambio estructural y reconversión económica.

Para la reordenación se integró un esquema de política económica basado en la reducción del déficit fiscal tanto por la vía del gasto como de los ingresos, la moderación monetaria, la racionalización de la protección comercial, la sincronización de ajustes en precios y tarifas, y en la medida de lo posible, la reducción de las tasas de interés y de ritmo de deslizamiento de la moneda.

La política general de las finanzas públicas se fundamenta en un aumento de 1.5% del PIB en los ingresos y una reducción de 2.4% del PIB en el gasto programable devengado. Factores importantes para los ingresos sería el cambio al sistema tributario y los ajustes graduales a los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Estado, para estabilizar los precios relativos y reducir la inercia inflacionaria.

En comercio exterior se seguiría con la política de racionalización de la protección, con el objeto de controlar utilidades excesivas y reducir la inercia inflacionaria, e incrementar las exportaciones no petroleras.

La política cambiaria mantendría un manejo flexible del tipo de cambio.

La política de tasas de interés estimularía el ahorro interno y buscaría moderar el costo del crédito.

El endeudamiento externo sería de sólo 4,100 millones de dólares.

En general, la evolución económica estimada para 1986 sería la siguiente:

|                                      |               |    |
|--------------------------------------|---------------|----|
| PIB (%)                              | -1            | +1 |
| INFLACION<br>Dic/Dic (%)             | 45 a 50%      |    |
| DEFICIT(% PIB)                       | 4.9           |    |
| SALDO CUENTA<br>CORRIENTE <u>1/</u>  | 0 a 500       |    |
| SALDO BALANZA<br>COMERCIAL <u>1/</u> | 7,500 a 8,500 |    |
| ENDEUDAMIENTO<br>EXTERNO. <u>1/</u>  | 4,100         |    |

1/ Millones de dólares.

Fuente: Criterios de Política Económica 1986. Pág. 56.

No obstante los criterios de política económica establecidos, 1986 se puede calificar como uno de los peores años económicos en la historia moderna del país. Las cifras preliminares indican que el PIB se redujo alrededor del 4%; la inflación llegó al 105.7%, la cotización del peso frente al dólar se depreció en 104.4% el libre y 148.0% el controlado. El ahorro bancario decreció en -- aproximadamente 15% y el déficit público llegó a 10,677.7 miles de millones de pesos, 155.4% más que en 1985 y alrededor del 15% del PIB.

Una vez más las políticas económicas y su instrumentación no dieron los resultados esperados y lo que es peor nuevos fenómenos económicos hicieron su aparición. Las fuertes presiones para financiar el gasto público obligaron a las autoridades a elevar en forma sustancial los precios y tarifas de los bienes y servicios del Estado, así como a poner en marcha un proceso de indización,-

para evitar rezagos de los mismos con respecto a la inflación. -  
Más adelante se comentará ampliamente este proceso.

1986 también se caracterizó por ser el peor en la debacle de los precios internacionales del petróleo; de 29 dólares por barril - promedio en 1985 bajó a 7 dólares por barril en Julio de 1986.

Ese hecho dio pauta para que las autoridades justificaran las causas que motivaron el surgimiento de la "nueva crisis", ya que consideran que de no haberse caído abruptamente los precios del petróleo se hubieran logrado las metas económicas establecidas para 1986.

De cualquier forma lo que es evidente es que la economía mexicana es altamente vulnerable a factores externos, situación que debió haberse eliminado desde la aplicación del PIRE.

Hay que destacar también que en 1986 México ingresó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Aún cuando no existe evidencia mediante convenio, es bien conocido que actualmente el Banco Mundial, para conceder nuevos créditos y para dar su aval frente a bancos privados para que otorguen créditos a países en desarrollo establece como condición el que esos países ingresen al GATT, si es que no están afiliados, de ahí que México haya ingresado a dicho Acuerdo a pesar de que en otro momento haya sido rechazado por las propias autoridades gubernamentales y por diversos grupos sociales. El argumento utilizado por las autoridades para el ingreso de México al GATT fue que ello propiciaría una mayor participación del país en los mercados externos.

Por otro lado y dada la desintegración de la economía, manifestada desde finales de 1985 y agudizada en los primeros meses de 1986, alimentada también por los sismos, la baja en los precios del petróleo, la indecisión y el excesivo servicio de la deuda, Mé

xico se encontraba en una nueva coyuntura: o se firmaba un acuerdo con el FMI, o se definía un nuevo programa audaz y decisivo - que mejorara la situación, al margen de dicho organismo.

El gobierno se decidió por un nuevo convenio ahora "stand by" con el FMI a 18 meses, mediante Carta de Intención que fue enviada el 27 de Julio de 1986. Dicha carta contiene un programa económico mediante el cual el gobierno mexicano trata de actualizar sus políticas, especialmente aquéllas que le proporcionen ingresos inmediatos para sostener la economía: reestructuración del sistema impositivo; manejo de tasas de interés flexibles; desincorporación de las empresas que ya no puede sostener; actualización de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Estado, eliminación de subsidios, etc.

Es conveniente mencionar que este nuevo convenio con el FMI contiene algunos elementos novedosos dentro de los esquemas tradicionales de ese organismo: <sup>(27)</sup>

- Reconoce la necesidad de que la economía mexicana se recupere en 1987 y 1988.
- Tiene una duración de 18 meses y apoya un crédito externo de hasta 12,000 millones de dólares, condicionados a los ingresos del petróleo.
- Establece que la utilización neta de crédito externo no superará los 5,100 millones de dólares en 1987, pero su escalonamiento durante ese año, será acordado al momento de la primera revisión del programa stand-by.

---

(27) Periódico La Jornada. "Acuerdos Suscritos con el FMI.- Memorandum técnico de la Carta de Intención 1986-1987", 13 de Septiembre de 1986. Pág. 10.

Los techos anuales y trimestrales del monto global de los requerimientos de préstamos del sector público para 1987 - se acordarán también en la primera revisión del programa stand-by, de acuerdo con los resultados de las finanzas públicas de 1986.

El tope anual y los trimestrales del balance operacional global del sector público para 1987, se acordarán al momento de la primera revisión del programa stand-by, de acuerdo con los resultados de las finanzas públicas de 1986.

Se establecen límites en las operaciones del Banco de México.

Se establece un mecanismo de contingencia referente al precio del petróleo, supuestamente para garantizar la aplicación correcta del programa económico. Este mecanismo con tiene tres escenarios distintos dependiendo de la evolución de los precios del petróleo:

El escenario a) con precios a la baja, señala que si el precio del barril de petróleo baja de 9 dólares, se tiene una protección hasta por 2,500 millones de dólares en los 18 meses. (Se entiende que adicionales a los 12,000 millones del convenio).

El escenario b) con precios a la alza, señala que si el precio del barril de petróleo sube a más de 14 dólares por barril, los 12 mil millones de dólares se reducirían. (También una proporción de los nuevos ingresos se irían al pago de la deuda y su servicio).

El escenario c) que es el escenario base señala que si el precio se mueve entre los 9 y 14 dólares por barril entonces se otorgarán los 12,000 millones de dólares.

- Durante la vigencia del acuerdo stand-by habrá consultas periódicas entre las autoridades financieras de México y el FMI para examinar los progresos en la instrumentación del programa. Antes del 31 de Diciembre de 1986 se revisaría la instrumentación del programa, el desarrollo y manejo del tipo de cambio y la evolución de la actividad económica del segundo semestre de 1986. Asimismo, se calendarizarán trimestralmente las metas y topes para 1987.

Así el Gobierno una vez más ha recurrido al FMI para hacerse de recursos. Sin embargo, del análisis del documento se concluye -- que los nuevos créditos servirán sustancialmente para contrarrestar los déficits en cuenta corriente y de capital. Es decir, que todo el programa sólo permitirá mantener el status quo ante la comunidad financiera internacional.

Por otro lado, la vinculación del programa económico comprometido con el FMI a los precios del petróleo no es otra cosa que hipotecar nuestro energético hasta por 12,000 millones de dólares, ya que no se obtiene ningún beneficio neto, que no sea el de proteger al sistema económico, en el supuesto de un colapso del mercado petrolero. Es decir, mantener a niveles de supervivencia a la economía, con el objeto de evitarse problemas que repercutirían en los aspectos políticos y sociales del país.

A todo lo anterior se debe agregar que el gobierno mexicano tuvo que aceptar una supervisión estrecha de la operación del programa por parte del FMI, ello sin considerar la política de puertas -- abiertas a la inversión extranjera.

5.- El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y sus Posibilidades de Exito.

5.1.- Propósitos y Objetivos.

Ante los graves problemas económicos y el escaso margen de manobra para manejar la economía en 1986, el Gobierno decidió abandonar su esquema de contención aplicado desde 1985 y a establecer otro, como paso previo y prácticamente obligado para un nuevo arreglo con la banca comercial internacional, cuyo soporte era la firma de la Carta de Intención con el FMI comentada en los párrafos anteriores.

El 23 de Junio de 1986 en conferencia de prensa ofrecida por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, se dio a conocer el nuevo Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) cuyos propósitos son los siguientes: (28)

- Defender producción y empleo, sentando bases para la recuperación sostenida.
- Controlar la inflación.
- Alentar de manera decidida la inversión privada y el saneamiento de las empresas privadas.
- Lograr mayores ingresos por las exportaciones.
- Proceder a modificar los términos de la renegociación de la deuda externa.

---

(28) Revista El Mercado de Valores. Año XLVI, Núm. 26. Junio - 30 de 1986. Págs. 629-638.

- Avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas y - abrir espacio a las inversiones públicas indispensables, - a través del cambio estructural.
- Defender los salarios reales.

Si se toma en cuenta los anteriores propósitos, el PAC significa un cambio en la estrategia económica definida originalmente para todo el sexenio<sup>(\*)</sup>. Lo anterior se debe a que el combate a la inflación ha dejado de ser la prioridad máxima, dejando su lugar a una recuperación económica de corto plazo, según se puede apreciar en el cuadro comparativo de los objetivos del PIRE y del PAC, estos últimos se derivan de los propósitos fundamentales señalados en el párrafo anterior.

#### OBJETIVOS DEL PAC Y DEL PIRE

##### PIRE

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.

##### PAC

- Recuperación de la economía  
Crecimiento del PIB de 3 y 4% en 1987 -1988.
- Protección a la planta productiva, empleo y salarios.
- Control de la inflación.
- Retorno de capitales del exterior.

---

(\*) No obstante las reiteradas declaraciones de algunos funcionarios encargados de la política económica que sostienen que el PAC no significa un cambio en la estrategia, sino una adecuación del PND.

## 5.2.- Políticas Económicas del PAC.-

### 5.2.1.- El Crecimiento Moderado del PIB.-

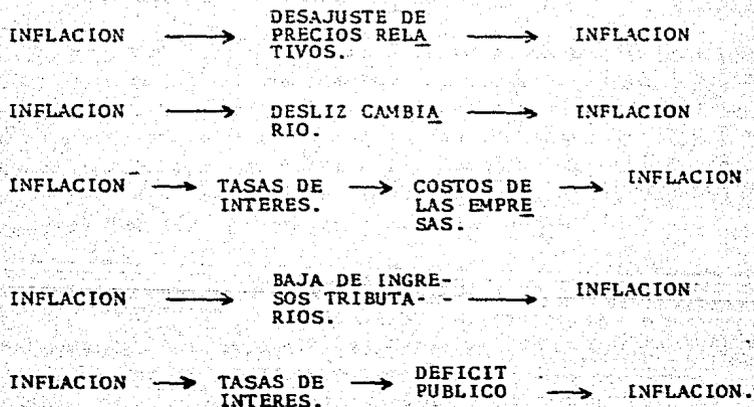
La meta de alentar el crecimiento económico descansa en las siguientes acciones:

- Modificación en los términos de la negociación externa que en el apartado 5.2.3. se comentará, y que buscará el ingreso de recursos externos frescos para impulsar la economía.
- Los nuevos recursos externos derivados de la renegociación de la deuda, la introducción de nuevos instrumentos de captación que ofrezcan rendimientos más seguros en relación con la inflación, que incrementen el ahorro interno y propicien el retorno de capitales del exterior, permitirán:
  - . Liberalizar el crédito, en favor del sector privado para apoyar a la planta productiva.
  - . Reducir las tasas de interés.
- Aliento a la inversión privada y a las exportaciones a través de la simplificación de los trámites y procedimientos.
- En materia de ingresos, a partir de 1987 y en forma parcial, se iniciará una reestructuración de la política fiscal congruente con la nueva realidad (inflacionaria). Asimismo, se continuarán revisando periódicamente los precios y tarifas del sector público, que evite rezagos frente a la inflación.
- Un menor deslizamiento del tipo de cambio.

### 5.2.2.- El Control de la Inflación.-

En el PAC como ya se dijo antes, el abatir la inflación pasa a un segundo término, en el que ya no se trata de combatirla sino de controlarla.

Hasta antes del PAC se había dicho que el origen de la inflación se encontraba en un exceso de demanda. En cambio, en la nueva concepción se señala que las características actuales de la inflación presentan círculos viciosos que se interrelacionan unos con otros:



Según lo anterior, la inflación no puede reducirse sin antes -- reestructurar los precios relativos. Es decir, sin que se au-men los precios que se encuentren rezagados y que son precisamen-te los del gobierno y los de los productos básicos. El aumento de estos precios según la actual estrategia del PAC supone la -- reestructuración que permitirá corregir los precios relativos de manera que la inflación deberá disminuir.

Además, el nuevo programa supone que la caída de la inflación por corrección de precios relativos deberá ser más fuerte por la disminución del déficit público, que se espera se logre por el incremento del precio de los bienes y servicios que vende el gobierno y a la baja en los subsidios de los productos básicos.

Como el nuevo programa considera a la inflación por costos, si ésta persistiera, entonces se abrirá más el mercado para permitir mayores importaciones que impulsen a la baja los precios internos.

#### 5.2.3.- La Renegociación de la Deuda.

Para que el PAC cumpla con sus objetivos, el propio programa establece que se habrán de cambiar los términos de la negociación externa, bajo la premisa de que la negociación de la deuda sea una concertación firme y decidida con los acreedores para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía. La propia negociación lleva implícita la entrada al país de nuevos recursos para apoyar el crecimiento.

#### 5.2.4.- La Reestructuración de la Política Fiscal.-

Para aumentar sus ingresos, el Gobierno Federal establecerá una reforma fiscal cuyo objetivo central sea el de adecuar la base gravable a la realidad inflacionaria. La nueva política fiscal es de tal manera compleja que su aplicación será paulatina hasta 1990.

#### 5.2.5.- El Tipo de Cambio.-

En cuanto al tipo de cambio el PAC prevé un menor desliz, con el objeto de reducir el margen de subvaluación, a fin de apoyar un mayor nivel de importaciones.

...

### 5.3.- Los Criterios de Política Económica dentro del PAC para 1987.-

Conforme al PAC la política económica para 1987 tendrá como objetivos los siguientes:<sup>(29)</sup>

- Alentar un crecimiento económico moderado, pero con alta generación de empleos, mediante una mayor disponibilidad de crédito a los sectores privado y social, estímulos fiscales permanentes a la inversión productiva y una reactivación ordenada y selectiva de la inversión pública.
- Renovar el combate a la inflación, a través de un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas y un conjunto de medidas que reduzcan presiones de costos y factores de inercia.
- Consolidar y ampliar el proceso de cambio estructural, mediante el fortalecimiento y la reconversión de las áreas estratégicas y prioritarias del sector público, la desincorporación de las entidades públicas que no lo son y la modernización de la planta industrial nacional.
- Impulsar la descentralización de la vida nacional, mediante el fortalecimiento del pacto federal, la promoción de programas especiales de vivienda.

La estrategia para alcanzar esos objetivos consta de tres fases:

- Corrección de precios relativos.
- Reducción de la inflación.
- Reactivación económica moderada.

(29) Periódico La Jornada. "Criterios de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 1987". Págs. 14 y 15.

Las líneas generales de acción derivadas de la estrategia económica anterior se sintetizan en los siguientes puntos:

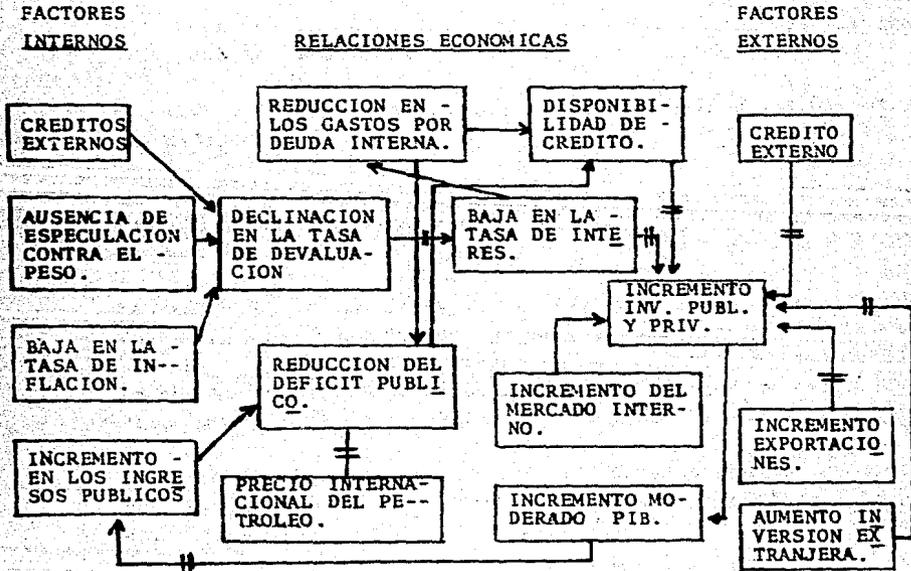
- Se espera un crecimiento del PIB de 2 a 3% para 1987. (En 1988 sería de 3 a 4%).
- Se reducirá la inflación por abajo del nivel de 1986. (El documento no menciona a cuanto se reducirá).
- Se multiplicará la generación de empleo mediante el crecimiento económico y la orientación de la inversión pública.
- Reducción de la tasa de interés.
- Aumento en términos reales de la disponibilidad de crédito a los particulares.
- Se alentará la inversión productiva, mediante una reforma fiscal que otorgue incentivos permanentes.
- Se mantendrá de manera estricta orden y disciplina en el ejercicio del gasto corriente. Se proyecta un crecimiento real de la inversión pública de 15%.
- Se seguirá el proceso de racionalización de la protección comercial.
- Se extenderá el proceso de reconversión industrial del sector público.
- Se seguirá el proceso de desincorporación de entidades públicas que no son estratégicas ni prioritarias.

#### 5.4.- La Condicionalidad de Factores Internos y Externos para que se Alcanzen los Objetivos.-

El logro de los objetivos tanto del PAC como del programa económico para 1987, sólo podrá realizarse si se presentan determinadas condiciones económicas y se relacionan algunas de las variables más importantes.

A continuación se presenta un cuadro esquemático de las condiciones que deben existir para el funcionamiento del programa gubernamental para 1987: (30)

#### CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA



(30) Periódico El Excelsior. 18 de Diciembre de 1986. Sección de Finanzas.

Como se aprecia en el esquema anterior, la primera columna muestra los factores internos que son condicionantes para el funcionamiento del proyecto gubernamental.

- La entrada al país de recursos frescos.
- La ausencia de especulación contra el peso: que sea la moneda que domine en los circuitos monetarios, que la banca comercial atraiga el ahorro y que se elimine la fuga de capitales.
- La baja efectiva en la tasa de inflación: que se cumplan sin demora la corrección de precios relativos.
- Que los ingresos públicos se eleven. (En otras palabras - que la reforma fiscal dé buenos resultados.).

Los tres primeros factores son necesarios para disminuir el desliz cambiario.

El esquema indica que solamente después de que la tasa de devaluación ha disminuido, se puede pensar en una baja en las tasas de interés.

La reducción de las tasas de interés conducirá a una reducción de los gastos gubernamentales por el pago del servicio de la deuda interna, la cual es determinante en el déficit del sector público, de ahí que siguiendo el esquema se llegue a que la reducción del déficit generará mayor liquidez y disponibilidad de crédito.

La disponibilidad de créditos y la reducción de las tasas de interés propiciarán el incremento en la inversión pública y la privada, esta última se sabe por experiencia prefiere la especulación

financiera que la inversión productiva, la que realiza sólo - - cuando están seguras altas tasas de ganancia.

Suponiendo que todo lo anterior se cumpla, el incremento en la inversión podrá conducir a un incremento del PIB y como consecuencia, a un incremento en los ingresos públicos por mayor recaudación.

Si los ingresos públicos aumentan, entonces el déficit económico del sector público podrá disminuir. Otra condición para que ese déficit disminuya es que los precios del petróleo se muevan en promedio 12 dólares o más por barril.

Dentro del esquema, el cuadro que corresponde al mercado interno se encuentra prácticamente aislado debido a que dentro de la política económica del PAC no se encuentran factores o elementos - claramente definidos que lo estimulen. El mercado interno se relaciona con los salarios y las compras de los asalariados, así - como con el trabajo, ya que sin él no hay producción posible. - El nivel de salario actual es desestimulador del trabajo y de la productividad.

Por tanto, se deduce que el estímulo de ventas provenga de un - fuerte incremento de las exportaciones no petroleras.

Los otros dos factores que condicionan el proyecto gubernamental, son:

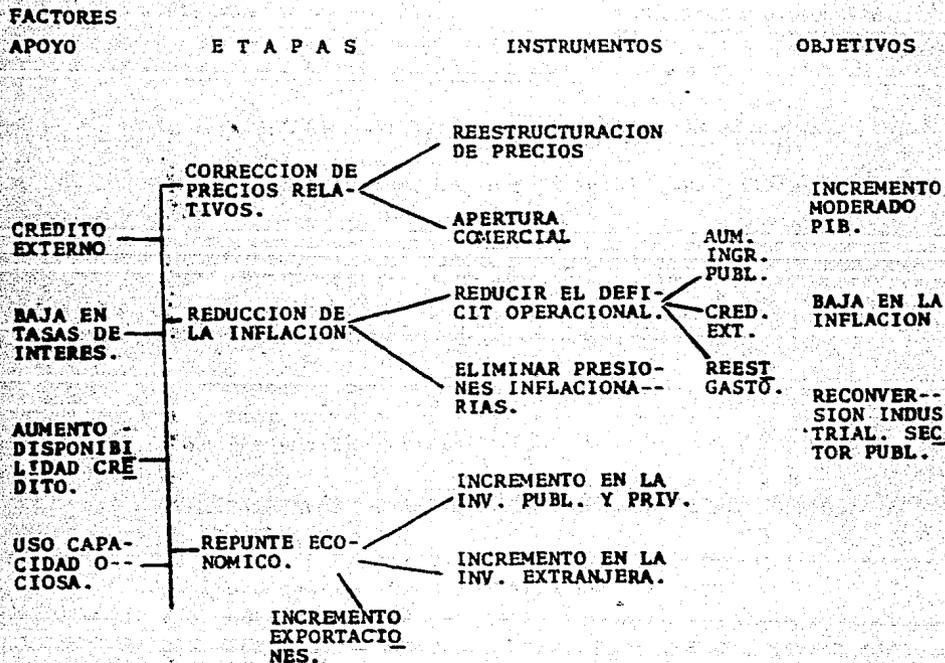
- El crédito externo
- El aumento en la inversión extranjera.

Como se observa en el esquema analizado y elaborado con base a - los criterios de Política Económica para 1987, el logro de los - objetivos gubernamentales, está muy lejos de que se pueda alcan-

zar, ya que depende de factores internos y externos de difícil realización y de interrelaciones de variables económicas todavía más complicadas de llevarse a cabo.

Una vez analizadas las condiciones que deben existir para que el proyecto económico gubernamental 1987 alcance sus objetivos, a continuación se presenta el esquema del proyecto económico integral para 1987.

PROYECTO ECONOMICO GUBERNAMENTAL PARA 1987



...

De los esquemas anteriores se deduce que el éxito del PAC depende de una serie de condicionantes que en el caso de que no se dieran podrían hacerlo fracasar. Sin embargo, lo que es bien cierto es que su aplicación da tiempo para que salga airoso la presente administración. En última instancia, la entrada de crédito externo, si no se utilizara para promover la inversión, permitiría financiar la deuda externa, sin que se llegara a una drástica caída en el tipo de cambio.

Por otro lado, lo menos que se puede esperar de la aplicación del PAC es lo siguiente:

- Tendencia gradual hacia un mayor crecimiento económico.
- Permanente presión inflacionaria.
- Aumento gradual de la liquidez real en la economía.
- Posibles reducciones al encaje legal para liberar más crédito.
- Tendencia decreciente de las tasas reales de interés.
- Indización generalizada de la economía.
  - . Bienes y servicios.
  - . Mano de obra
  - . Sistema financiero
- Persistente deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
  - . Desaceleración del desliz cambiario.
  - . Reanimación de las importaciones.
  - . Desaceleración de las exportaciones no petroleras.

Ahora bien, hay que considerar algunos factores muy importantes sin los cuales el PAC necesariamente fracasaría, independientemente de que se den cualquiera de los demás elementos del Programa.

- La entrada de los créditos externos. Con el simple retraso del dinero fresco más allá del mes de Enero de 1987, el programa quedaría desfasado. Un mayor atraso generaría problemas en el mercado cambiario, dificultaría la liberación del crédito y la baja de las tasas de interés, además, prolongaría las presiones inflacionarias.

A la fecha de elaboración de este documento (marzo de 1987) apenas estaban por firmarse 7.700 millones de dólares de los convenidos en la renegociación de la deuda, los cuales serían entregados trimestralmente a lo largo del año.

Asimismo, algunos instrumentos del programa como la baja en las tasas de interés empezaban a aplicarse, antes de declinar la tasa de devaluación. Ello acarreará disminuciones en la captación bancaria y probables fugas de capital.

- La estabilidad cambiaria a su vez depende de que el gobierno cuente con recursos para ofrecer una mayor oferta que impulse el crecimiento de la demanda de divisas que lleve a la creación de presiones al mercado controlado y al mercado libre de divisas.

- Uno de los puntos más débiles del PAC, sino es que el más, es el de la inflación. En economías con inflación galopante, el fenómeno de la inflación se vuelve inherente al sistema, o sea, todos los factores tradicionales que explican la inflación entran en el mismo juego: la misma inflación causa más inflación. Es decir, existe siempre una lucha -

por ajustar los precios relativos de la economía.

La política antiinflacionaria del PAC como se analizó en el primer esquema descansa sobre una concertación difícil que trata de relacionar entre sí instrumentos diferentes. Cada una de las herramientas tiene más de una faceta lo cual crea el riesgo de incongruencias. Cualquier error de instrumentación traerá consecuencias negativas, de ahí que resulte muy difícil lograr las correlaciones necesarias para bajar la inflación.

Además, un elemento que se considera sumamente inflacionario es la indización de la economía, el cual ya se ha iniciado, ya estamos inmersos dentro de él.

Ese fenómeno no es otra cosa que la decisión (aunque no aceptada todavía por las autoridades gubernamentales) de "administrar" la inflación en vez de eliminarla. En países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, desde mediados de la década de los 70 empezaron a aplicarse sistemáticamente los mecanismos de corrección o indización monetaria en distintos planos de sus transacciones económicas. Esa política llevó a hiperinflaciones muy difíciles de controlar en Argentina y Brasil, meses antes del establecimiento de sus programas de choque austral y cruzado, respectivamente.

#### 5.5.- La Indización no Reconocida.-

##### 5.5.1.- La "Inflación Administrada" (o Corrección Monetaria) y su Instrumentación.

La revisión periódica de ciertos convenios con base en la evolu-

ción de determinados índices de precios preestablecidos fue recomendada por los economistas Alfred Marshall e Irving Fischer. (31)

Las transacciones que en rigor formarían parte del régimen de corrección monetaria son la crediticia y la inmobiliaria, el régimen es extensible a las áreas cambiaria, de ingresos, salarial, etc.

En la esfera crediticia o del mercado de capitales, la política de indización es aplicada con mayor intensidad. Generalmente recae en transacciones financieras que superan un plazo mínimo: títulos de deuda pública (como por ejemplo los CETES) certificados de depósito, así como los depósitos a plazo y préstamos bancarios.

En la actividad inmobiliaria la corrección monetaria se aplica a las deudas y servicios originados en el financiamiento de la construcción y la venta de viviendas y, por el otro, a contratos de arrendamiento de inmuebles.

En el área cambiaria las depreciaciones (deslizamientos) en el tipo de cambio en periodos cortos (diarios, semanales, mensuales) forman parte del régimen de corrección monetaria.

En los ingresos públicos también se encuentra la corrección monetaria, a través del reajuste de los valores adjudicados a los activos fijos de las empresas y por consiguiente al de las depreciaciones deducibles para el pago de impuestos sobre utilidades.

Los defensores de la indización o reajuste monetarios establecen que estas políticas propenden a la formación del ahorro y normalizan su canalización interna a través de la vigencia de tasas -

---

(31) Lichtensztejn Samuel. Op. Cit. en (7) pág. 405.

reales de interés; fomentan las exportaciones y desalientan las especulaciones cambiarias; evitan los subsidios fiscales. En general, dicen que esas políticas pretenden liquidar el proceso inflacionario lo antes posible y abrir el camino hacia un crecimiento sostenido.

Bajo esos criterios las políticas de corrección monetaria intenta impedir mayores distorsiones del sistema de precios relativos, entendiendo que la estabilidad de ese sistema es un requisito que coadyuva al logro de las metas antiinflacionarias.<sup>(\*)</sup> Sin embargo, es inobjetable afirmar que el simple cumplimiento de ese requisito no conduce por sí a eliminar la inflación.

Por lo que hace a los salarios, en las políticas de corrección monetaria también están sujetos a ajustes periódicos, aunque tienen la peculiaridad de que los ajustes de las escalas nominales de salarios se realizan con menor frecuencia que en las demás transacciones económicas y en general los porcentajes de aumento van a la zaga de los índices de precios que les sirven de referencia.

Adicionalmente, las políticas de corrección monetaria, estimulan la capacidad de competencia externa. La protección a los sectores fundamentalmente oligopólicos dedicados a la exportación se canaliza por distintas vías: acceso prioritario y a bajas tasas de interés a los créditos oficiales y del exterior, reserva de materias primas nacionales y garantía de sus precios.<sup>(\*\*)</sup>

Las políticas de estabilización con corrección monetaria o indización tienen una clara inclinación a favorecer la acumulación -

---

(\*) Este argumento se encuentra claramente definido en el PAC.

(\*\*) En la actualidad existe en nuestro país toda una política en ese sentido a través del PROFIEIX.

oligopólica industrial exportadora. Al respecto Lichtensztejn - concluye lo siguiente: (32)

"En efecto, la acumulación oligopólica exige que la política de estabilización aplicada de curso a la inflación. Vale decir que la llamada política anti inflacionaria sea al mismo tiempo y en la práctica lo contrario, una política inflacionaria"

Las aseveraciones de Lichtensztejn se reafirman con los resultados de esas políticas en Argentina y Brasil, cuando en 1985 llegaron a inflaciones del 672.2% y 227.0%, respectivamente. (variación promedio, porque Diciembre a Diciembre el porcentaje es mayor).

#### 5.5.2.- La Indización en México.-

No obstante las declaraciones de altos funcionarios encargados de la política económica en el sentido de que la economía mexicana no está indizada, la realidad demuestra que paulatinamente y casi por inercia la indización ha hecho su aparición en distintas transacciones económicas, en un camino muy similar al que recorrieron Argentina y Brasil antes de aplicar sus programas de choque.

Los primeros síntomas de la aparición del ajuste monetario surgieron en el momento de la adopción del deslizamiento del tipo de cambio, para evitar fluctuaciones bruscas de la moneda. Desde su aparición, el deslizamiento ha debido ajustarse en función de las variaciones en el índice general de precios (tasa de inflación).

Así el dólar ha pasado de un ritmo de deslizamiento de 13 centavos en Diciembre de 1982, a 17, 21 hasta inclusive 7 pesos diarios a finales de 1986.

---

(32) Lichtensztejn Samuel. Op. Cit. en (7) Pág. 409.

Posteriormente las tasas de interés siguieron la misma práctica.

5.5.2.1.- La evolución de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Estado.

Desde el año de 1986 se han venido estableciendo ajustes monetarios de acuerdo a las variaciones del índice general de precios a bienes y servicios que presta el Estado, algunos ejemplos son los siguientes:

- Las tarifas telefónicas aumentan 4% mensual desde el mes de Julio de 1986.
- La energía eléctrica aumenta 10% mensual.
- Las tarifas aéreas aumentan 4% mensual (0.15% diario).
- El gas doméstico aumenta 8.00 pesos por kilo mensual.
- Los precios de la gasolina también están sometidos a revisiones periódicas, desde Diciembre de 1985.

5.5.2.2.- La evolución de los precios en algunas ramas industriales.-

El proceso de ajuste monetario se ha trasladado a algunas ramas industriales propias del sector privado, como es el caso de la industria automotriz, en donde los precios de los vehículos se incrementan automáticamente cada mes en función de las variaciones del Índice General de Precios.

La industria del acero a través de su Cámara ha dictado una política de ajuste a los precios de sus productos, que empezó siendo trimestral y que a finales de 1986 ya era bimensual.

Se sabe de otras ramas como la textil, materiales para la construcción, etc. que ya han iniciado también su proceso de indización.

#### 5.5.2.3.- La indización en el sistema tributario.-

En la iniciativa del Decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta para 1987, y que constituye una profunda reforma al sistema tributario nacional, se establece literalmente lo siguiente:

"Debido a la gran importancia que tiene el sistema fiscal dentro de la política económica, es necesario romper con el círculo vicioso que ha existido entre el proceso inflacionario y la caída de los ingresos tributarios. La inflación ha generado un deterioro en la recaudación tributaria que tiene de a perpetuar la situación deficitaria de las finanzas públicas y retroalimentar la inflación".

Con ese argumento, a partir de 1987 y en forma gradual se pondrá en marcha la nueva reforma fiscal que contiene la adecuación del elemento inflacionario a la base gravable. Es conveniente destacar que el establecimiento total del nuevo sistema tributario está previsto para 1990 lo cual significa una abierta aceptación de que se mantendrán los altos índices de precios y por tanto de inflación.

#### 5.5.2.4.- La indización en los salarios.-

A partir del mes de Enero de 1987 se pondrá en marcha una nueva política salarial que ajuste los salarios a los precios. La Ley correspondiente establece que se convoque a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos cuantas veces sea necesario hacerlo, para revisar las políticas salariales y ajustar los salarios de acuerdo con el crecimiento de los precios. Lo anterior no significa que los salarios se vayan a ajustar realmente a la inflación, hasta

ahora los aumentos han estado muy por abajo de los niveles de incremento del Índice General de Precios, lo que ha significado un traslado permanente del poder de compra de los trabajadores hacia el resto de la sociedad y en particular hacia los propietarios del capital y al propio gobierno.

De los puntos anteriores se desprende que la economía nacional ya no está transitando sino que ya se ha adentrado en un proceso de indización tanto de precios clave (tipo de cambio, tasa de interés, etc.) como de toda la estructura de precios finales.

Lo anterior reviste especial importancia ya que cuando las tasas anualizadas de crecimiento de la inflación van en aumento cada mes (en Enero y Febrero de 1987 la inflación es ya de 16.5%) se forman expectativas de inflación creciente, lo que en el proceso de la formación de precios conduce a que se adelanten índices toavía más altos y de ahí a la hiperinflación no hay mayor distancia.

Como se ha expresado en otro apartado, la indización conlleva a administrar la inflación y por tanto a perpetuarla, provocando todavía mayores desequilibrios de la economía.

#### 5.6.- Resultados Probables del PAC.-

Del análisis del PAC conforme a los apartados anteriores se puede concluir lo siguiente:

- Aún cuando los factores externos básicamente de crédito se presentaran ágil y oportunamente, no se ve la manera de reducir la inflación debido a la inercia que trae desde 1986, las expectativas para los siguientes años y el proceso de indización que cada vez se apropia de más sectores de la economía.

Por otro lado, si hubiere crecimiento económico como resultado del PAC, éste sería irreal ya que estaría soportado en recursos ajenos. Recuérdese que los crecimientos de 1979-1981 fueron similares al edificarse sobre mayor endeudamiento externo.

De no llegar los créditos externos en el momento oportuno (como parece ser así sucederá) el problema es aún más grave ya que el PAC condiciona el crecimiento económico a la entrada de dinero fresco como vimos en párrafos anteriores. Es decir, se mantendría la recesión pero con mayor inflación: estanflación.

La aplicación del PAC realmente se inició a finales de 1986 y los primeros resultados que se tienen con respecto a la balanza en cuenta corriente y comercial, es que los superávits de los dos años anteriores se han reducido.

En cuanto a la balanza comercial, la reconversión industrial a través de la modernización del aparato productivo y su adecuación para la exportación, no se da en dos años ni en tres, la experiencia de países como Japón y España, es que la reconversión es un proceso largo. Por tanto, durante el PAC difícilmente se puede lograr la competitividad internacional que requieren los productos mexicanos para poder ser colocados en los mercados externos. Además, la propia reconversión requiere de la importación de maquinaria y equipo que no son producidos en el país, de ahí que las importaciones lleven a que la balanza comercial no sea lo suficientemente superavitaria para lograr equilibrar la balanza de pagos.

Por otro lado, el ingreso de México al GATT favorecerá en mayor medida las importaciones por el establecimiento de políticas como la liberación del requisito de permiso previo y la reducción de aranceles. El PAC establece que de no alcan

zarse las metas inflacionarias se seguirá una política de mayor apertura comercial para que entren al país productos importados más baratos que presionen sobre los costos nacionales.

Por lo anterior, es de esperarse que para 1988 se presenten mayores desequilibrios en balanza de pagos, debido a los cada vez menores superávits de la balanza comercial, y de cuenta corriente a menos que los precios del petróleo suban más arriba de 14 dólares por barril, en cuyo caso el beneficio sería relativo, recuérdese el convenio con el FMI, una mayor proporción de esos nuevos ingresos se iría al pago de la deuda externa.

En última instancia y suponiendo que el PAC alcance sus objetivos, en dos años la formación de recursos propios para continuar con el crecimiento sostenido serían insuficientes, por lo que de continuar la misma tendencia hacia el crecimiento se tendría que recurrir nuevamente al crédito externo y la bola de nieve del endeudamiento seguiría su curso, agravada por el pago de su servicio; recuérdese que las renegociaciones de la deuda sólo han trasladado en el tiempo las obligaciones; pero ahí está latente el problema. Algún día se tendrán que pagar intereses y capital.

Extrapolando los principales indicadores económicos para el bienio del PAC 1987-1988, la proyección nos da los siguientes resultados:

| <u>CONCEPTO</u>                        | <u>AÑOS</u> |             |
|--|-------------|-------------|
|  | <u>1987</u> | <u>1988</u> |
| PRODUCTO INTERNO<br>BRUTO (IVARIACION) | 3.1         | 3.9         |

|  |       |       |
|--|-------|-------|
| INDICE GENERAL DE PRECIOS. (1 VARIACION) | 120.0 | 150.0 |
| BALANZA COMERCIAL. 1/                    | 3 400 | 3 500 |
| DEFICIT PUBLICO/PIB                      | 10.0  | 11.0  |
| TIPO DE CAMBIO <sup>2/</sup>             | 1 938 | 4 555 |

1/ Millones de dólares.

2/ Se considera ya una sola paridad.

Fuente: Proyección elaborada por el autor con datos históricos del Banco de México.

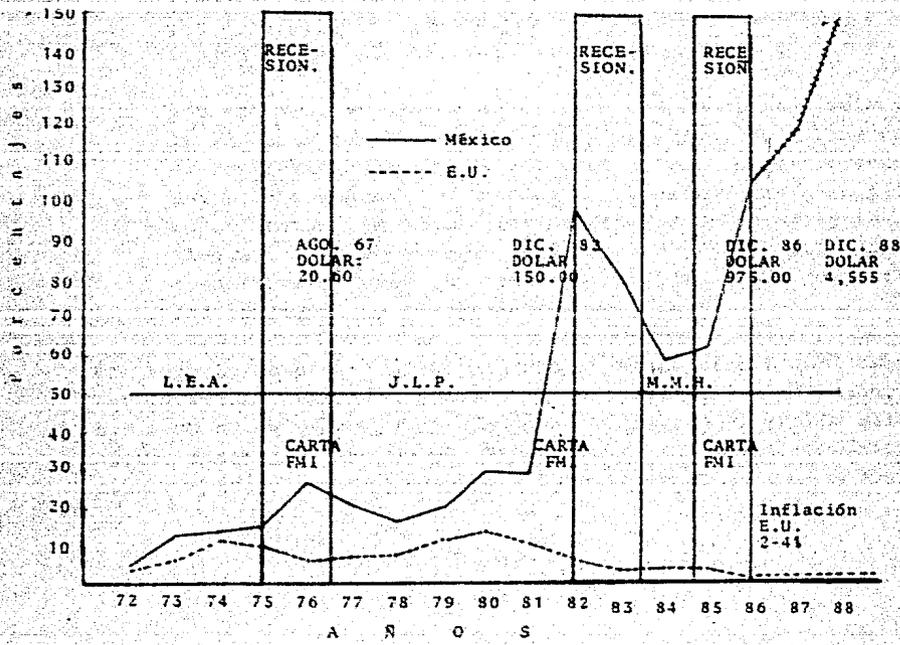
Las cifras anteriores indican que el problema más serio se encuentra en la inflación. La estabilidad cambiaria también es significativa debido a las presiones inflacionarias.

Como se aprecia en las proyecciones del párrafo anterior, la problemática a fines del bienio del PAC es preocupante. Pero si se analiza todo el sexenio (1982-1988) se llega a la conclusión de que pasará a la historia como el del "estancamiento", pues aún con los crecimientos del PIB de 1987 y 1988 derivados del PAC, la tasa media de crecimiento anual sería de sólo 0.6%, no equiparable con ningún otro período presidencial.

La inflación, considerada en el PND como el problema más grave al empezar la actual administración, terminará el sexenio con tasas más altas que las de hace seis años. La transferencia neta de recursos continuará y el déficit público seguirá registrando dos dígitos en proporción al PIB.

La gráfica siguiente es muy elocuente y corrobora lo afirmado en este apartado.

INFLACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS 1972-1988  
(% VARIACION)



Fuente: Banco de México. Indicadores económicos.  
Banco de México. Indicadores internacionales.

Como se aprecia en la gráfica anterior la brecha inflacionaria entre México y Estados Unidos cada vez es más grande y con las expectativas del bienio 1987-1988 de administrar la inflación en lugar de combatirla, esa brecha se agrandará todavía más.

Brasil y Argentina pudieron subsistir durante algunos años con brechas inflacionarias con respecto a países industrializados todavía mayores, pero ello se debió en primer lugar a su posición geográfica y en segundo lugar a que sus economías son más cerradas que la mexicana.

Sin embargo, en México se tiene una economía más abierta, la cercanía con Estados Unidos y más de 3,000 kilómetros de frontera la hacen más vulnerable, por lo que la brecha entre ambos países se traduce en mayores fugas de capital, mayor entrada de mercancías de Estados Unidos legales o ilegales (recuérdese que uno de los objetivos del PAC es desacelerar el tipo de cambio) por pérdida de competitividad en precio de los productos mexicanos.

Por todo lo anterior, en el momento oportuno tendrá que tomarse una decisión respecto a reducir drásticamente la inflación, porque como se ha expuesto es más devastadora que el propio estancamiento económico, ya que no sólo destruye las bases económicas sino que acaba también con los valores esenciales de una sociedad.

### C A P I T U L O   I I I

## **LOS PLANES ECONOMICOS DE CHOQUE Y LAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA.**

### CAPITULO III.- LOS PLANES ECONOMICOS DE CHOQUE Y LAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA.-

Ante el fracaso de las políticas económicas de ajuste instrumentadas por el FMI y para hacer frente a las tendencias inflacionarias, así como lograr el crecimiento económico que permita a los países latinoamericanos hacer frente a sus compromisos financieros con el exterior y lo más importante procurar el mejoramiento de los niveles de vida de la población, algunos países de la región han optado por planes heterodoxos como es el caso de Argentina y Brasil. En Perú se han adoptado también políticas de crecimiento en sustitución de las tradicionales de ajuste impuestas por el FMI.

Los antecedentes de planes de choque en el mundo se encuentran en los drásticos ajustes realizados al término de la primera y segunda Guerras Mundiales en países como Alemania, Austria, Polonia, etc. Recientemente Israel también implantó un plan de choque con resultados francamente positivos.

#### 1.- El Plan Austral.-

##### 1.1.- Antecedentes.-

A principios del siglo XX, Argentina era la envidia de los demás países latinoamericanos, con un crecimiento dinámico que lo hacía ocupar el 5o. lugar en el mundo.

Después de la Segunda Guerra Mundial inició un proceso de estancamiento económico con creciente inflación, que en 1975 era ya superior al 200%.

Desde hace tres décadas las autoridades gubernamentales se propusieron detener la inflación con muy poco éxito y sí con estanca-

miento económico y alta desconfianza de los ciudadanos argentinos en cada uno de los programas que se establecían para estabilizar la economía.

El antecedente inmediato del Plan Austral es el programa económico derivado de un acuerdo de crédito contingente firmado con el FMI en Septiembre de 1984<sup>(33)</sup> con una vigencia de 15 meses, cuyo objetivo estaba dirigido a:<sup>(\*)</sup>

- La recuperación económica sustentada en mayor inversión y crecimiento de las exportaciones.
- La disminución de la inflación.
- La eliminación de los obstáculos al financiamiento de los mercados. (Mayor acceso al crédito).
- La corrección de los precios relativos.
- Normalizar los pagos externos.

A unos cuantos meses de haberse puesto en marcha el nuevo programa (primeros meses de 1985) la economía argentina se había desviado drásticamente de los objetivos convenidos con el FMI, especialmente en cuanto a la inflación, de manera que en Marzo de 1985 el acuerdo fue cancelado por el propio Fondo.

Tal situación impidió la reestructuración de la deuda externa y la cancelación de la mitad de los créditos que se habían contratado para 1985. (4,200 millones de dólares).

(33) "Argentina. Comunicado al FMI". Revista Economía de América Latina. Núm. 12. Septiembre de 1984. CIDE-CET. Pág. 239-258.

(\*) Nótese la similitud de este convenio en cuanto a objetivos con el que firmó México por 18 meses el 22 de Agosto de 1986 y que dio origen al PAC.

En ese momento la economía argentina presentaba las siguientes características:

- Fuertes desequilibrios en su balanza de pagos, debido al aumento en el déficit de la balanza comercial y la disminución de las reservas internacionales.
- Debilitamiento del sistema bancario.
- Devaluaciones constantes y fugas de capital.
- Contracción de la actividad industrial.
- Niveles inflacionarios del orden de 40% mensual y casi 1 000% anual.

#### 1.2.- El Programa Económico Integral o Plan Austral.-

Bajo esas condiciones, el 14 de Junio de 1985 el gobierno argentino anunció la puesta en marcha del "Programa Económico Integral", mejor conocido como "Plan Austral" (en alusión al nombre de la moneda que reemplazó al peso argentino) el cual consistía en una serie de medidas monetarias y fiscales, complementadas con un congelamiento de precios y salarios y un sistema de conversión de los nuevos contratos de crédito de acuerdo a la reforma monetaria. (34)

A continuación se presenta un cuadro esquemático de los objetivos del "Programa Económico Integral" o "Plan Austral" y las medidas de política económica instrumentadas para alcanzar los objetivos (35)

- 
- (34) Documento "La Reforma Monetaria". Publicado por el Ministerio de Economía Argentina. 14 de Junio de 1986. 13 págs.
- (35) "Planes de Estabilización en Argentina y Brasil". Revista El Mercado de Valores. Núm. 45. Noviembre 10, 1986. NA-FINSA. Pág. 1064 y 1065. y Documento "La Reforma Monetaria". Citado en (34).

**OBJETIVOS:****PRIMERA ETAPA**

ABATIR LA INFLACION  
Y ESTABILIZAR LOS  
PRECIOS.

PROTEGER EL PODER -  
ADQUISITIVO.

SANEAR LAS FINANZAS  
PUBLICAS

**SEGUNDA ETAPA**

MISMOS OBJETIVOS PRI  
MERA ETAPA.

REACTIVAR LA ECONO--  
MIA..

**POLITICA ECONOMICA:****PRIMERA ETAPA****POLITICAS****MEDIDAS****INSTRUMENTOS**

**REFORMA  
MONETARIA**

**Patrón monetario**

- Creación del austral. Equivalente a un austral - por 1,000 pesos - argentinos.
- Escalas de conversión peso/austral con una desvalorización en principio del 29% anual, para contratos de pagos a futuro.

...

**.Medidas de política monetaria y cambiaria.**

- No emitir dinero para financiar el déficit público. La emisión de dinero dependería de las modificaciones en los recursos monetarios nacionales.
- Supresión de los mercados extrabancarios.
- Limitaciones al mercado financiero no regulado.
- Fijación de las tasas de interés nominales. (Al inicio del programa se fijaron en 4 y 6% mensual para las tasas activas y pasivas respectivamente en el mercado regulado).

**.Tipo de cambio.**

- Congelamiento del tipo de cambio a 0.80 australes por dólar, a partir del 15 de Junio de 1985.

**REFORMA FISCAL**

**.Ingresos**

- Aumento de los impuestos tanto a las exportaciones como a las importaciones.
- Mayores ingresos de las empresas del Estado, a través de la elevación de tarifas.

- Anticipación en el pago de impuestos.
- Creación de un impuesto denominado "ahorro forzoso" - que se aplica sobre las ganancias, patrimonio y capital.
- Reprivatización de empresas públicas - consideradas no ne cesarias.

**.Gasto público.**

- Reducción o eliminación de las inversiones que no dispongan de financiamiento convenido.
- Reducción del gasto corriente real de - 12%.
- Reducción del déficit del sector público (2.5% del PIB en 1985).
- Compromiso de no financiar el déficit como emisión primaria sino con recursos externos.
- Mayor control en la operación de las em presas públicas.

**PRECIOS RELATIVOS.**

**.Precios y tarifas.**

- Elevación de las ta rifas públicas.
- Liberalización previa de los precios en general.

- Desindización de la economía:

a) Congelamiento de precios y tarifas a los niveles del 12 de Junio de 1985.

.Salarios

b) Congelamiento de salarios, previo aumento del 22.6% en Junio

SEGUNDA ETAPA

**CRECIMIENTO ECONOMICO**

.Reconversión Industrial

- Incentivos fiscales y crediticios para la promoción industrial.
- Programas especiales de exportación, con duración mínima de dos años e incrementos anuales de 2 millones de dólares.
- Creación del Fondo para la Modernización y Desarrollo Industrial, con los ingresos de las ventas de las empresas del Estado no necesarias.

La primera etapa del programa duraría 8 meses aproximadamente. La segunda etapa se puso en marcha en Marzo de 1986.

Vale la pena comentar que aún cuando el Plan Austral no fue convenido con el FMI, éste lo aceptó debido a que contemplaba en forma

prioritaria el control monetario, mediante la no emisión de dinero.

### 1.3.- Los Primeros Resultados.

En la primera etapa, el Plan Austral respondió favorablemente. La inflación que durante el primer semestre de 1985 fue de poco más de 320%, en el segundo semestre del mismo año fue de sólo -- 20.2%. El salario real a fines del año tuvo una ligera mejoría del 0.3%, contra un deterioro de 13% de Enero a Junio de 1985.

El valor del dólar en el mercado paralelo bajó, contribuyendo así a la estabilidad de precios. Se dio una significativa recuperación de las reservas internacionales.

El 6 de Febrero de 1986, al anunciarse la segunda etapa del Programa de Reforma Económica Integral, el Presidente Alfonsín declaró que "El Plan Austral ha alcanzado en su primera etapa un éxito que excede incluso nuestras propias expectativas, reordenando la vida económica del país sobre la base de una moneda estabilizada y una inflación de 2 ó 3% mensual". (36)

A un año de distancia de la puesta en marcha del Plan Austral, se empezaron a sentir algunos problemas en su aplicación. El ministro de Economía de Argentina, Juan Sourrouille, haciendo alusión a esos problemas declaró lo siguiente sobre las causas que siguen originando la inflación: "No se han corregido las deficiencias estructurales de la economía argentina que generan tensiones inflacionarias... esta es una sociedad que todavía entiende que por la vía de la demanda de inflación se pueden resolver problemas" (37)

(36) "Categórico Respaldo al Plan Austral". Diario El Clarín. -- Buenos Aires, Argentina. 7 de Febrero de 1986. Primera Plana.

(37) "Sourrouille hace un Balance del Plan Austral". Diario la Nación. Buenos Aires, Argentina. 8 de Junio de 1986. Pág. 22.

En 1986 la inflación argentina casi llegó al 100% y a pesar de ser de un dígito menos a los años anteriores del Plan Austral, sigue siendo alta. La fuerte carga de la deuda y del pago de su servicio sigue obstaculizando la aplicación de los instrumentos necesarios para el crecimiento, objetivo principal de la segunda etapa del Plan.

El gobierno argentino no ha descartado el Plan Austral, tiene -- confianza en él y está próximo a reforzarlo con medidas más drásticas.

## 2.- El Plan Cruzado o Plan Tropical.-

### 2.1.- Antecedentes.-

En la década de los 70' la economía brasileña tuvo dos períodos claramente definidos. Los primeros años, corresponden al auge de un ciclo que tuvo su origen en la recuperación de 1967. La segunda mitad de la década correspondió a una desaceleración pero no tan significativa del ritmo de producción, debido al impacto en la economía del Brasil de la crisis internacional del petróleo.

Al inicio de la década de los 80' la economía brasileña empezó a sufrir una grave crisis caracterizada por una fuerte recesión con inflación, situación que se agravó en el año de 1985, en que la inflación fue superior al 400%. Por otro lado debe recordarse que Brasil es el país más endeudado de América Latina (106 millones de dólares al finalizar 1985).

Entre otros factores que propiciaron la crisis brasileña se encuentran los siguientes:

#### EXTERNOS:

- El aumento de los precios internacionales del petróleo de los años 1979-1981.
- Las altas tasas de interés de los mismos años, que incrementaron la salida de divisas por mayor pago del servicio de la deuda.
- Deterioro en los términos de intercambio de las materias primas en los mercados internacionales.

#### INTERNOS:

- Alto déficit público, que al financiarse con emisión de papel moneda, incrementó el circulante en favor de mayor inflación.
- Altas tasas de interés.
- Rezagos en los salarios.

Para contrarrestar la crisis, en el segundo semestre de 1985 se tomaron las siguientes medidas: (\*)

- Se implantó una reforma tributaria para aumentar los ingresos.
- Se contuvo la emisión de dinero.
- Se puso límite al déficit público.
- Se indizaron los salarios.

---

(\*) Nótese nuevamente la similitud de estas medidas con las que contiene la Carta de Intención firmada con el FMI el 22 de Agosto de 1986, que dio origen al PAC.

## 2.2.- El Plan Cruzado o Plan Tropical.-

Ante la gravedad de la crisis, el 28 de Febrero de 1986 el gobierno brasileño anunció la puesta en marcha de un nuevo programa para estabilizar y reanimar la economía y combatir la inflación, el cual se le denominó plan cruzado (en alusión a la nueva moneda que sustituyó al cruzeiro) también se le conoce como Plan Tropical.

A continuación se presenta un cuadro esquemático de dicho Plan: (38)

### OBJETIVOS:

ABATIR LA INFLACION  
Y ESTABILIZAR LOS  
PRECIOS.

REACTIVAR LA ECONOMIA.

PROTEGER EL PODER AD  
QUISITIVO.

### POLITICA ECONOMICA:

| POLITICAS            | MEDIDAS           | INSTRUMENTOS  |
|----------------------|-------------------|---|
| REFORMA<br>MONETARIA | .Patrón Monetario | - Creación del cruzado. Equivalente a un cruzado por 1,000 cruzeiros. |

(38) "Planes de Estabilización en Argentina y Brasil". Revista El Mercado de Valores. Núm. 45. Noviembre 10. de 1986. NA-FINSA. Págs. 1064-1065. y Decreto Núm. 2283 de 27 de Febrero de 1986, que establece la nueva unidad del sistema monetario brasileño, el seguro de desempleo y otras disposiciones. Periódico O Estado de S. Paulo. Domingo 9 de Marzo de 1986, páginas especiales.

- Escalas de conversión cruzeiro/cruizado con una desvalorización del cruzeiro del 14% anual.

**.Medidas de política monetaria y cambiaria.**

- Mayor control sobre la emisión monetaria generada por la cuenta de Tesorería la cual será manejada por el Banco Central.
- Restricción del crédito para el consumo de bienes duraderos.
- Creación del mercado interbancario.
- Los bonos del tesoro se reemplazan por nuevos títulos públicos no indexados y con su valor congelado por un año.
- Las tasas de interés quedan libres.

**.Tipo de cambio.**

- Congelamiento del tipo de cambio a 13.80 cruzados por dólar.

**REFORMA FISCAL**

**.Ingresos**

- Aumento de impuestos sobre el mercado financiero y declaración semestral del impuesto sobre la renta de las personas morales.

- Anticipación del pago de impuestos.
- Mayores plazos en las devoluciones del impuesto sobre la renta.

## .Gasto Público.

- Reducción de las inversiones.
- Compromiso de reducir el déficit operativo.
- Centralización del control de Tesorería.
- Reducción de los intereses de los títulos públicos.

## .PRECIOS RELATIVOS

## .Precios y tarifas.

- Control de los precios de bienes duraderos.
- Control de la elevación de los precios agrícolas.
- Congelamiento de precios y tarifas.
- Sincronización del aumento de todos los salarios al mes de Marzo de 1986, para lo cual se tomaría como base el salario medio de los últimos 3 meses, al cual se incrementaría el 8%.
- Una vez definido el aumento de salarios, éstos se congelarían.

- Reajuste de los salarios siempre que la inflación acumulada sobrepase el 20%.
- Instauración del seguro de desempleo.
- Establecimiento del sistema de economía de la información, mediante la cual la población forma parte de la fiscalización de precios.

Una segunda etapa del Plan Cruzado lo constituyeron las siguientes medidas: ahorro forzoso e integración regional.

### 2.3.- Los Primeros Resultados.-

Después de 6 meses de adoptarse el plan los resultados fueron particularmente significativos. La inflación se redujo prácticamente a cero, la economía experimentó un boom impresionante, el ingreso real per cápita aumentó de tal manera que la industria, a pesar de trabajar a su máxima capacidad no satisfacía totalmente la demanda. El desempleo también se redujo en forma importante.

No obstante, al finalizar 1986 las presiones del congelamiento - sin tomar otras medidas complementarias que eliminaran los problemas estructurales de la inflación, obligan al gobierno brasileño a instrumentar el Plan Cruzado II, en la primera semana del mes de Diciembre de 1986, que contiene algunas reformas al Plan Cruzado inicial:

- Aumentos hasta del 100% en precios de algunos artículos y de los servicios públicos.

- Restablecimiento del sistema de minidevaluaciones.
- Alteración del índice del cálculo de la inflación.
- Anteriormente ya se había instaurado el ahorro forzoso (Impuestos en compras de combustible, automóviles nuevos, viajes al exterior) y el impulso a la venta de empresas del Estado.

Las presiones en el manejo de la deuda externa y su servicio han sido los principales elementos que han obstaculizado la eficiente operación del Plan Cruzado.

Parece evidente que las medidas del Plan Cruzado II están muy ligadas a presiones externas para la renegociación de la deuda.

En el momento de terminar este trabajo, Brasil ha declarado la moratoria en el pago de su deuda por un período de tres meses.

CAPITULO IV

EL PLAN DE CHOQUE MEXICANO.

#### IV.- EL PLAN DE CHOQUE MEXICANO.-

Al caerse los precios del petróleo en forma drástica en los primeros meses de 1986 y ante las presiones inflacionarias, por primera vez en México se habló de la aplicación de un programa de choque de carácter heterodoxo para detener la inflación al estilo de Brasil y Argentina. Fue así como surgió a la fama el PLAN AZTECA.

En esa ocasión y debido a que no existían las condiciones para la implantación de un plan de esa naturaleza; se decidió aplicar un programa gradual para detener la inflación e iniciar el crecimiento: el PAC<sup>(\*)</sup> El Plan Azteca fue seriamente criticado y desechado, por lo menos para la actual administración.

Por esa razón se considera que de aplicarse un plan de choque en nuestro país tal como en este trabajo se concibe, no se llamaría PLAN AZTECA por los efectos psicológicos causados entre la población al desecharse en 1986. En todo caso podría llamarse: "Programa Económico para la Reconstrucción. (PER)", "Plan Mexicano", "Programa Nacional para la Reconstrucción (PNR)", "Plan Aztlan", "Plan Quetzalcoatl", etc. Para facilitar su identificación en este trabajo se le denominará simplemente "Plan de choque mexicano".

#### 1.- Condiciones que Determinan la Aplicación del Plan de Choque Mexicano.-

##### 1.1.- La Vulnerabilidad del PAC.-

Como el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) para el bienio 1987-1988 es altamente vulnerable a factores internos y externos,

(\*) En febrero de 1986, las expectativas inflacionarias para ese año eran de entre el 60-70%, porcentaje todavía con posibilidades de bajarlo con la aplicación de medidas de ajuste graduales.

existen pocas probabilidades de que sus objetivos se alcancen.

#### 1.2.- Retraso en la Llegada de Recursos Frescos.

Como el crecimiento económico que establece el PAC está condicionado al ingreso de recursos frescos, éstos como está sucediendo, llegan desfasados a los plazos del programa, lo que hará que ese crecimiento alcance niveles más bajos de los esperados.

Por otro lado, las tasas positivas del PIB serán financiadas precisamente con crédito externo y en dos años, la formación de capital será insuficiente para poder continuar el crecimiento con recursos propios.

#### 1.3.- La Transitoriedad del PAC.

El PAC es un programa económico "puente" que en última instancia sólo servirá para estabilizar temporalmente la economía, de aquí hasta 1988.

#### 1.4.- La Hiperinflación.

El punto más débil del PAC lo constituye la inflación creciente derivada del franco proceso hacia la indización total de la economía, de ahí que las expectativas inflacionarias para los años 1987-1988 sean de más de tres dígitos.

#### 1.5.- El Déficit Público.

La inercia inflacionaria obstaculizará la reordenación de las finanzas públicas durante el bienio del PAC, por lo que el déficit público seguirá siendo alto en relación con el PIB.

## 2.- Dos Alternativas de Solución.

Por lo anterior, al término del PAC que coincide políticamente con el término de una administración y el inicio de una nueva, el gran problema a resolver por esta última, será nuevamente la inflación.

La nueva administración tendrá solamente dos vías para resolverla:

- A.- Establecer un nuevo programa de ajuste al estilo FMI, en cuyo caso estaríamos frente a una nueva recesión, que dadas las condiciones de la población (deterioro del poder adquisitivo, bajos niveles de vida, etc.) probablemente ya no esté dispuesta a permitir, lo que originaría serios problemas sociales.
- B.- Establecer un programa de choque, al margen del FMI, de corte heterodoxo (complementado con algunas medidas ortodoxas) que frene la inflación drásticamente e inicie una nueva etapa de crecimiento económico.

Para la nueva administración y ante la necesidad de restablecer la confianza sobre todo de las clases populares, la aplicación de la alternativa B, parece el camino más viable.

De ahí que para el año de 1989 (Marzo) se espere la implantación del Plan de Choque Mexicano.

### 3.- El Plan de Choque Mexicano. Sus Características

#### 3.1.- Etapas del Plan.

El Plan tendría tres etapas perfectamente definidas, que coincidirían con las siguientes fechas:

##### FASE 1.-

Del 10. de Diciembre de 1988 al 31 de Marzo de 1989.- En esta fase, que sería realmente la etapa previa o de transición al establecimiento del Plan, se liberarían los precios de todos los productos (incluyendo los de productos básicos) se eliminarían los subsidios otorgados a determinados bienes, se actualizarían los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, se buscaría una adecuada coordinación entre el tipo de cambio y la tasa de interés, lo que implicaría llegar a un tipo de cambio lo más realista posible, y la segunda semana de Marzo se daría un aumento de salarios superior a la inflación -- promedio de los meses de Enero y Febrero de 1989.

##### FASE 2.-

Del 10. de Abril al 31 de Diciembre de 1989.- En esta etapa se congelarían los precios y salarios, se crearía una nueva unidad monetaria, se fijaría un nuevo tipo de cambio equivalente con la nueva moneda, se establecerían tablas de conversión de contratos pagaderos a futuro, celebrados antes del 10. de Abril de 1989 y que hayan sido indizados, se establecería el seguro de desempleo. Dichas medidas irían acompañadas de otras de carácter fiscal, monetario y de apoyo al empleo y a la producción.

##### FASE 3.-

Del 10. de Enero de 1990 en adelante, una vez corregida la iner-

cia inflacionaria y sentadas las bases de la reconstrucción, se descongelarían los precios y salarios y se establecerían las políticas económicas necesarias que lleven al crecimiento autosostenido.

### 3.2.- Objetivos, Medidas de Política Económica e Instrumentación del Plan.

#### 3.2.1.- OBJETIVOS.-

- Abatir la inflación, mediante dos vías:

• Eliminando el efecto inercial.

• Corrigiendo los desequilibrios estructurales que la originan.

- Iniciar una nueva etapa de crecimiento, eliminando los procesos de freno y arranque de los últimos años.

- Sanear las finanzas públicas.

- Sentar las bases para un mejoramiento del desarrollo, a través de la protección del poder adquisitivo de la población.

#### 3.2.2.- POLITICA ECONOMICA.-

##### 3.2.2.1.- REFORMA MONETARIA.-

Nueva Moneda:

Se crearía una nueva moneda a partir del 1o. de Abril de 1939, -

con un nuevo símbolo. Por las razones expuestas en la primera parte de este capítulo no se denominaría "El Azteca". Para efectos de este trabajo la nueva moneda se denominará "El Aztlán" con el siguiente símbolo:  $\$$

La nueva moneda equivaldría a \$ 1,000.00 pesos mexicanos:

$$1 \text{ } \$ = \$ 1,000.00$$

Si el proceso de indización hubiera llevado a la necesidad de que ciertos contratos a plazos consideraran ajustes de las obligaciones con las variaciones de los índices de precios anteriores, esta política sería eliminada automáticamente.

#### Escalas de conversión:

Se establecerían tablas de conversión peso/aztlán cuyo porcentaje de desvalorización del peso se determinaría en el momento de la publicación del Plan. Dicha escala de conversión sería aplicable a las siguientes operaciones:

- Deudas contratadas antes del 31 de Marzo de 1989 y con vencimientos después del 1o. de Abril del mismo año.
- Pago de cuotas, alquileres, recibos de servicios públicos, cuando el monto del pago haya sido determinado en pesos, previamente al 1o. de Abril de 1989.
- Cheques emitidos con anterioridad al 1o. de Abril de 1989.
- Depósitos y préstamos a tasa de interés fijada en pesos.
- Tarjetas de crédito.

**Política monetaria y cambiaria.-**

- No se emitirían billetes ni monedas para financiar el déficit público o para dar mayor crédito al sector privado. La emisión de dinero estaría sujeta en todo caso a la variación de las reservas internacionales. (\*) Con esta medida se buscaría también eliminar presiones inflacionarias.
- Se establecerían nuevos instrumentos de captación gubernamentales, en sustitución de los CETES, adecuados a la nueva realidad no inflacionaria.
- Habría mayor control sobre las operaciones de las casas de bolsa, para evitar especulación financiera.
- Se mantendría el control de cambios, aunque al término de la FASE 2, habría mayor flexibilidad en el mismo.
- Las tasas de interés permanecerían libres, pero el congelamiento de los precios permitiría el descenso natural de las mismas, hasta los niveles necesarios que resulten atractivas para el ahorrador y al mismo tiempo favorezcan el costo financiero.
- A partir del 1o. de Abril de 1989, se fijaría un tipo de cambio equivalente a 5.56 aztlanes por dólar. (Dicha equivalencia se fijaría atendiendo a la evolución del tipo de cambio del peso hasta el día anterior al establecimiento de la nueva moneda).

---

(\*) Con la introducción de esta política ortodoxa dentro del Plan; además de que favorecería su éxito, se eliminaría el conflicto con el FMI, ya que este organismo, como se mencionó anteriormente, apoya el control monetario mediante la limitación en la emisión de dinero.

- El tipo de cambio también se mantendría libre, con el objeto de alcanzar una adecuada coordinación con las tasas de interés, para llegar a un tipo de cambio realista, que por un lado desaliente las importaciones y por otro estimule las exportaciones.

- En la fase 2 se abriría el crédito al sector privado. Dicho crédito estaría basado en la captación de ahorros del público a través del sistema bancario.

### 3.2.2.2.- POLITICA FISCAL.-

#### Ingresos.-

- Se establecería una reforma fiscal cuyo objetivo central sea la eliminación de la economía subterránea. Dicha reforma estaría orientada no al incremento de la tasa impositiva sino en una adecuada fiscalización y modernización del sistema. Por supuesto, se eliminarían del sistema tributario, las adecuaciones inflacionarias establecidas a partir de 1987.

- Se aumentarían los ingresos del sector público a través del incremento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona, según se establece más adelante.

#### Gasto Público.-

- Se establecería una racionalización en el gasto público, lo cual no implica reducirlo, sino efficientarlo.

- El gasto público sería financiado con recursos internos en mayor medida: impuestos, tarifas, precios, títulos públicos, encaje legal y en menor proporción por crédito externo.

- La racionalización en el gasto y el abatimiento de los costos financieros del sector público por la congelación de los precios y la disminución en las tasas de interés, permitirían la reducción del déficit público con respecto al PIB hasta en un 5% en 1989 y en menor proporción en 1990.

### 3.2.2.3.- PRECIOS Y SALARIOS.-

#### Etapa previa.-

- El 1o. de Enero de 1989 se anunciaría el ajuste a los precios y tarifas de todos los bienes y servicios que proporciona el Estado (incluyendo por ejemplo: gasolina, metro, transporte urbano, etc.) los que serían ajustados conforme a la inflación durante los siguientes meses de Febrero y Marzo.
- Durante los meses de Enero a Marzo de 1989 se irían liberando todos los precios de los bienes hasta ese momento controlados, incluyendo leche, tortillas, pan, etc.
- Durante el mismo período se eliminarían los subsidios a los bienes que hasta ese momento lo tuvieran, incluyendo a productos básicos.
- Alrededor del 15 de Marzo de 1989 se daría un aumento aproximado del 28-30% obligatorio a todos los sueldos y salarios. Otra alternativa podría ser que a partir del 1o. de Abril se fijen nuevos sueldos y salarios tomando en cuenta el promedio inflacionario de Enero a Marzo de 1989 más un 8-10% de incremento.

#### Etapa del Plan.-

- A partir del 1o. de Abril de 1989 se congelarían los precios

y tarifas de los bienes y servicios en general, a los niveles que tenían el 31 de Marzo de 1989. En aquellos productos que sea necesario, se publicarían listas de precios máximos al público. Esta medida duraría hasta el 31 de Diciembre de 1989.

A partir del 1o. de Abril de 1989 se congelarían los sueldos y salarios mínimos y contractuales, hasta el 31 de Diciembre de 1989. Sin embargo, cada empresa y en forma individual podría aumentar los sueldos y salarios de sus empleados si esa fuera su decisión. Como uno de los objetivos del plan es restituir el poder adquisitivo, en caso de que la inflación subiera más de un x1 (podría ser 20) en los próximos seis meses, entonces los salarios serían reajustados automáticamente. (Esto no es lo deseable, porque se caería al mismo círculo vicioso inflación-ajuste de salarios-inflación).

A partir del 1o. de Abril de 1989 se instauraría el seguro de desempleo.

Se establecería un sistema de información mediante el cual la propia población se convirtiera en el ejército popular de la fiscalización de precios.

#### 3.2.2.4.- DEUDA EXTERNA.-

Para que el Plan dé resultado es indispensable una reestructuración de la deuda externa por lo cual la nueva administración tendría que negociar con la banca comercial internacional, al margen del FMI y del Banco Mundial, los términos más apropiados para que sin dejar de pagar la deuda, el país cuente con recursos propios para continuar el crecimiento.

Dicha negociación podría contener aspectos de productividad y obje

tivos de modernización industrial, desarrollo tecnológico y compromisos de los acreedores en ese sentido y desde luego debe cancelarse la hipoteca que actualmente se tiene sobre los ingresos del petróleo. Asimismo, la reestructuración incluiría que los pagos que se hicieran estuvieran destinados al capital y no al servicio de la deuda.

### 3.2.2.5.- MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.-

- Se reforzarían las políticas económicas tendentes a la promoción de exportaciones.
- El establecimiento de estímulos a la generación de nuevos empleos.
- Revisión de los márgenes de comercialización y de los sistemas de distribución con el objeto de eliminar el intermediarismo, que tanto lesiona al precio final que paga el consumidor.
- Continuación de la fusión, liquidación o venta de aquellas empresas del estado que lo requieran, ya sea para racionalizar el gasto o para hacerse de ingresos por venta de empresas consideradas como no prioritarias.
- Consolidar la participación del Estado en las áreas consideradas como estratégicas y prioritarias.

### 3.2.3.- LA POLITICA ECONOMICA EN LA TERCERA FASE DEL PLAN.-

Una vez eliminada la inercia inflacionaria y también las presiones del déficit público, a partir del 1o. de Enero de 1990, se descongelarían los precios, tarifas y salarios.

Las demás políticas de la Fase 2 permanecerían sin cambio.

Las políticas adicionales estarían encaminadas hacia el crecimiento y el mejoramiento del desarrollo del país, a través de una redistribución del ingreso. A continuación se mencionan sólo algunas que podrían aplicarse:

- . Estímulos especiales a la inversión destinada a aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
- . Establecimiento de programas especiales para la exportación.
- . Fuerte impulso a la productividad en todos los sectores económicos.
- . Reforzamiento de la participación del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias.
- . Dar especial atención a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, a través de la generación de nuevos empleos.
- . Establecer convenios de participación en los objetivos del Plan con los sectores privado y social.

### 3.3.- Comportamiento de los Principales Indicadores Económicos - Durante el Plan.

En el año de 1989 la nueva administración tendría la oportunidad de corregir las finanzas públicas, debido a la reactivación de la demanda interna por la aplicación de salarios incrementados. Asimismo, como la congelación de precios y tarifas de bienes y servicios propiciaría el descenso en las tasas de interés, la nueva ad-

ministración podrá tener mayores recursos que podría destinar - también a la adquisición de bienes productivos, estimulando así la reactivación económica a partir de 1990.

El aumento de los salarios y sueldos haría que la demanda interna se incrementara propiciando un crecimiento real (no aparente si fuera el caso de financiarlo con crédito externo) de la economía del orden del 4.0% (\*) en 1989, para llegar a incrementos mayores en 1990.

La racionalización del gasto público en 1989 y el abatimiento de los costos financieros permitiría una reducción del déficit público de alrededor de 5.0% en 1989, para obtener reducciones menores después de ese año.

Por otra parte, el congelamiento de precios, tarifas y salarios permitiría bajar la inflación hasta alrededor del 32.0% en 1989. Este porcentaje es alto debido a que refleja todavía la inflación de los meses de Enero a Marzo de 1989 en los que no se aplica el congelamiento. En 1990 se calcula una inflación del 25.0% - aproximadamente, ya que refleja ciertas presiones sobre el aparato productivo derivadas de la reactivación económica por incremento de la demanda interna y descongelamiento de los precios, - tarifas y salarios. No obstante, habiéndose eliminado la inercia inflacionaria y corregido la estructura de la misma, a partir de 1991 pueden esperarse tasas de inflación menores.

La política de tasas de interés acordes a la nueva situación permitiría el establecimiento de un tipo de cambio más real que para Diciembre de 1989 sería de 6.0 aztlanes por dólar y para 1990 de 7.5 aztlanes por dólar.

---

(\*) Este 4% si bien es cierto no es muy alto, por lo menos hace que la economía no caiga en la recesión.

Por otro lado, el buen manejo de las tasas de interés y del tipo de cambio permitiría que se obtengan los recursos financieros necesarios para el crecimiento económico y lograr la competitividad que se requiere en el exterior.

La política de apoyos al comercio exterior permitiría continuar con saldos positivos en la balanza comercial, mejorando también la balanza en cuenta corriente.

A continuación se presentan las gráficas y cuadros que ejemplifican el comportamiento de las principales variables económicas en caso de aplicarse el "Plan de Choque Mexicano" y el comportamiento que tendrían en el caso de que se implantara un programa de ajuste al estilo FMI

COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES CONFORME A UN "PROGRAMA DE CHOQUE"

| <u>AÑOS</u> | <u>PIB</u> | <u>IGP</u> | <u>DEFICIT/<br/>PIB.</u> |
|-------------|------------|------------|--------------------------|
|             | (%)        | (%)        | (%)                      |
| 1987        | 3.2        | 120.0      | 11.0                     |
| 1988        | 3.8        | 150.0      | 12.0                     |
| 1989        | 4.0        | 32.0       | 5.0                      |
| 1990        | 5-6        | 25.0       | 4.0                      |

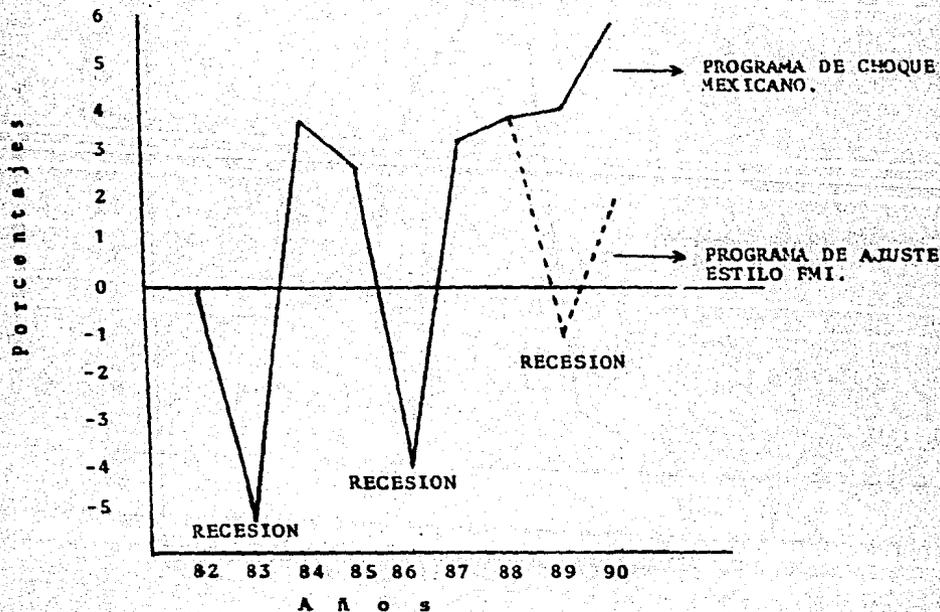
Fuente: Proyección del autor.

COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES  
ECONOMICAS, CONFORME A UN PROGRAMA AL ESTILO  
FMI

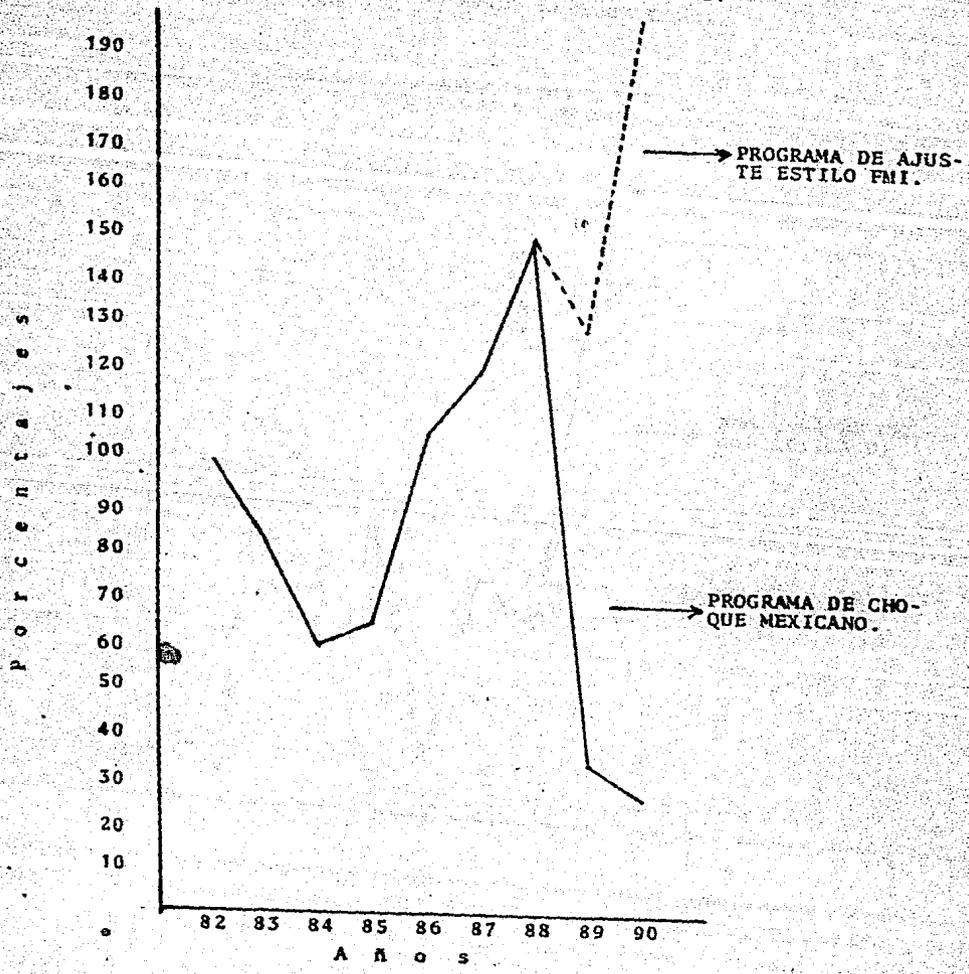
| <u>AÑOS</u> | <u>PIB</u><br>(%) | <u>IGP</u><br>(%) | <u>DEFICIT/<br/>PIB.</u><br>(%) |
|-------------|-------------------|-------------------|---------------------------------|
| 1987        | 3.2               | 120.0             | 11.0                            |
| 1988        | 3.8               | 150.0             | 12.0                            |
| 1989        | -1.2              | 130.0             | 10.0                            |
| 1990        | 2.0               | 200.0             | 13.5                            |

Fuente: Proyección del autor.

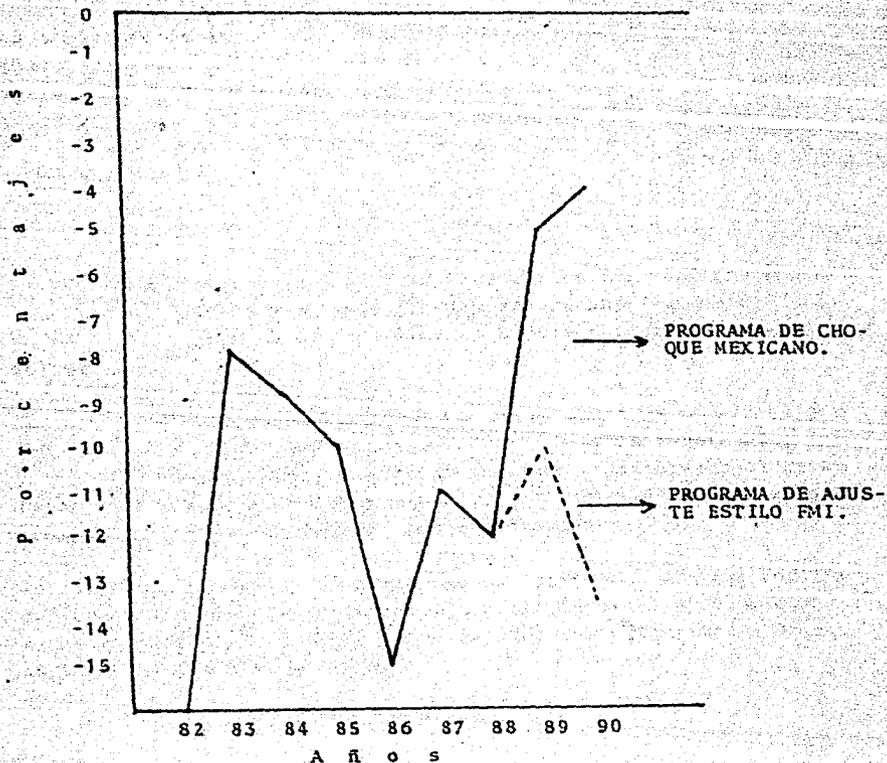
COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO  
PROGRAMA DE CHOQUE VS. PROGRAMA DE AJUSTE  
ESTILO FMI.



COMPORTAMIENTO DEL INDICE GENERAL DE -  
PRECIOS. VARIACION PORCENTUAL. PROGRA  
DE CHOQUE VS. PROGRAMA DE AJUSTE FMI.



COMPORTAMIENTO DEL DEFICIT DEL SECTOR  
PUBLICO CON RESPECTO AL PIB. PROGRAMA  
DE CHOQUE VS. PROGRAMA DE AJUSTE FMI.



### 3.4.- Posibilidades de Exito.-

Los resultados del Plan expresados en el punto anterior son producto de supuestos que se consideran razonables y con posibilidades de alcanzarse.

La implantación de un plan de choque en un momento político apropiado tal como en este trabajo se concibe y que tiene el aliciente de abatir la inflación, reactivando a la economía para volver al crecimiento sostenido, parece un camino viable. Sin embargo, sus posibilidades de éxito se verían obstaculizadas por los siguientes factores:

#### 3.4.1.- Deuda Externa.-

La imposibilidad de reestructurar la deuda en las condiciones necesarias que permitan al país no distraer recursos excesivos para su pago y al mismo tiempo eliminar la hipoteca sobre los ingresos del petróleo.

Se considera que la reestructuración de la deuda es un elemento fundamental para la aplicación del Plan. De otra manera el problema sólo se resolvería tomando decisiones unilaterales al estilo de Perú (pagar a la banca internacional sólo el monto que corresponda a un x% del ingreso por exportaciones).

Uno de los principales factores que han influido para que los planes cruzado y austral no alcancen sus objetivos ha sido precisamente el manejo de la deuda (otro ha sido las deficiencias en la instrumentación de los mismos).

#### 3.4.2.- Apoyo de todos los Sectores.-

Este es uno de los elementos más importantes del fracaso o éxito del Plan de Choque Mexicano.

Se sabe que la acumulación oligopólica exige que las políticas de estabilización den precisamente curso a la inflación (como se comentó en el apartado correspondiente). Por otro lado, no es arriesgado aseverar que la inflación hace más ricos a los ricos y más pobres a los pobres.

De ahí que para determinados grupos sociales sea mejor "administrar" la inflación en vez de combatirla.

El Plan de Choque Mexicano sin embargo buscaría el mejoramiento de los niveles de vida de las grandes mayorías, eliminando de golpe un fenómeno que favorece la concentración del ingreso. En otras palabras, el Plan de Choque Mexicano buscaría la recomposición de los grupos de poder.

Por tanto, uno de los sectores más difíciles de convencer de las bonanzas de un plan de choque sería precisamente el sector privado en sus representaciones más reaccionarias.

El gran reto de la nueva administración es entonces diseñar una estrategia de concertación entre los distintos sectores para que apoyen al Plan. De no lograrse esa concertación el Plan iría al fracaso.

#### 3.4.3.- Deficiencias en la Instrumentación.-

Las experiencias de Brasil y Argentina no deben repetirse en nuestro país en cuanto a la instrumentación del Plan.

Los objetivos de la Fase 2 del Plan deben lograrse en su totalidad, ya que de no corregirse la inercia inflacionaria y las cau-

sas estructurales que la originan, lo único que se ocasionaría - sería detener la inflación sólo por un período de nueve meses, - para después desbordarse a los mismos niveles de los años anteriores a la ejecución del Plan.

Por esa razón es necesaria una coordinación de acciones entre -- las distintas dependencias encargadas de la operación del Plan -- de Choque.

## C A P I T U L O V

### CONCLUSIONES

## V.- CONCLUSIONES.-

- 1.- A lo largo de la historia económica de los países latinoamericanos se han presentado condiciones económicas muy similares, aún cuando no hayan coincidido en el tiempo.
- 2.- Los problemas de crisis económicas de los últimos años han sido todavía más coincidentes especialmente en Brasil, Argentina, Chile y México.
- 3.- En esos países como en otros también de la región, los paquetes de estabilización propuestos por el FMI para hacer frente a la crisis no sólo no han resuelto los aspectos más importante de la misma, sino que los han agravado.

Como el FMI ha hecho además, que el cobro de las deudas sea su principal objetivo, los superávits comerciales de algunos países de la región se utilizan principalmente al pago de intereses de la deuda en menoscabo de posibles planes de inversión.

Los programas del FMI en América Latina a lo único que han conducido es a impedir el crecimiento y a empobrecer más a los países de la región.

- 4.- Hoy por hoy (marzo de 1987) México está viviendo una inflación administrada, a través del mecanismo de la indización aún no aceptada por las autoridades encargadas de la política económica. Es decir, se está viviendo precisamente la etapa inmediata anterior a la implantación de los planes austral y cruzado, que condujo a Brasil y Argentina a la hiperinflación y luego a decidirse por planes heterodoxos.

- 5.- Ante la indización de la economía, el principal problema del PAC lo constituye la inflación que llegará a niveles incontrolables al finalizar 1988.
- 6.- Por esa razón la nueva administración tendrá que continuar la lucha antiinflacionaria, para lo cual tendrá que decidir si recurre nuevamente al FMI con su programa de ajuste que lleve al país a una nueva recesión, o bien establecer un programa de choque que busque el crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso.
- 7.- Dadas las condiciones imperantes al finalizar 1988 y la oportunidad de la coyuntura política se considera que la nueva administración se inclinará por el Plan de Choque Mexicano.
- 8.- Un plan de choque no es simplemente la sustitución de la moneda sino un conjunto de medidas de política económica que abatan la inflación y logren el crecimiento.
- 9.- Se debe tomar en cuenta que el Plan de Choque busca también el mejoramiento del nivel de vida de las clases populares, lo que conlleva a una adecuación de los grupos de poder.
- 10.- El fracaso o éxito del Plan de Choque Mexicano depende de tres factores: la reestructuración de la deuda, el apoyo de todos los sectores sociales y la disciplina en la instrumentación.
- 11.- Este trabajo intenta solamente comprobar que no obstante las críticas al Plan Azteca, en un futuro no muy lejano un Plan de Choque necesariamente será implantado en México.

Sin embargo, el estudio de este tema ha hecho reflexionar -

al autor, sobre la necesidad de desarrollar en América Latina una verdadera escuela de economía latinoamericana, que desarrolle sus propias teorías y políticas económicas que ayuden a la solución de la crisis, al mejoramiento de vida de nuestros pueblos y hacer frente a las presiones externas.

Por ello se hace una atenta invitación a los estudiantes, maestros y egresados de la Facultad de Economía de la UNAM a que en la medida de lo posible dediquen parte de su tiempo a la proposición de soluciones viables para los países latinoamericanos.

Por parte del autor existe ese compromiso.

**B I B L I O G R A F I A   G E N E R A L .**

## BIBLIOGRAFIA GENERAL.-

- 1.- ROJAS SORIANO RAUL  
"Guía para Realizar Investigaciones Sociales".  
Textos Universitarios. Facultad de Ciencias Políticas  
y Sociales. UNAM. México 1980.
- 2.- KIRSCHEN E. S. BERNARD J., BERTERS H., BLACKABY F., ECHS-  
TEIN O., FAALAND J., HARTOG F., MROSSENS L. y TOSCO E.  
"Política Económica Contemporánea. Teoría General."  
Colección "Libros de Economía Oikos".  
Ediciones Oikos-Tau, S.A.  
Barcelona, España. Segunda Edición. 1969.
- 3.- KIRSCHEN E. S.  
"Nueva Política Económica Comparada"  
Colección Libros de Economía Oikos.  
Ediciones Oikos-Tau, S.A. Barcelona, España. 1978.
- 4.- KALDOR NICHOLAS  
"Ensayos sobre Política Económica".  
Editorial Tecnos.  
Madrid, España. 1971.
- 5.- MEYNAUD JEAN  
"La Elaboración de la Política Económica"  
Editorial Tecnos, S.A.  
Madrid, España. 1961.
- 6.- TINBERGEN J.  
"La Contribución del Análisis Económico a la Formulación  
de la Política Económica". (En Política Económica. Prin-  
cipios y Formulaciones. FCE. 1961).  
Lecturas de Política Económica  
División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía.  
UNAM. 1982.
- 7.- KALECKY MICHAEL.  
"Notas Introductorias sobre los Procesos Inflacionarios y  
Deflacionarios". (En Procesos Inflacionarios y Deflaciona-  
rios 1946-1948). Naciones Unidas. Nueva York 1949).  
Lecturas de Política Económica.  
División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía.  
UNAM. 1982.

- 8.- LICHTENSZTEJN SAMUEL  
"Enfoques y Categorías de la Política Económica"  
Lecturas de Política Económica.  
División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía.  
UNAM. 1982.
- 9.- LICHTENSZTEJN SAMUEL.  
"Sobre el Enfoque y el Papel de las Políticas de Estabili-  
zación en América Latina". (En Economía de América Latina.  
Núm. 1. Septiembre de 1978. CIDE).  
Lecturas de Política Económica.  
División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía.  
UNAM. 1982.
- 10.- LICHTENSZTEJN SAMUEL  
"Una Aproximación a Ciertas Experiencias de la Política Eco-  
nómica en América Latina". (Escrito en 1979, ha circulado  
como material de discusión interna en el CIDE).  
Lecturas de Política Económica.  
División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía.  
UNAM. 1982.
- 11.- LICHTENSZTEJN SAMUEL.  
"De las Políticas de Estabilización a las Políticas de Ajuste"  
Revista del Instituto de Estudios Económicos de América Lati-  
na. Centro de Economía Transnacional. Núm. 11. CIDE. 1984.
- 12.- CLAVIJO FERNANDO.  
"Reflexiones en Torno a la Inflación Mexicana 1960-1980"  
Revista El Trimestre Económico FCE. Vol. XLVII.  
México Octubre-Diciembre 1980. Núm. 188.
- 13.- REYNOLDS CLARK W.  
"Por qué el "Desarrollo Estabilizador" de México fue en Rea-  
lidad Desestabilizador".  
Revista El Trimestre Económico FCE. Vol. XLIV.  
México Octubre-Diciembre 1977. Núm. 176.
- 14.- GRIBONONT C. Y RÍMEZ M.  
"La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría (1971  
1976)". Un Primer Ensayo de Interpretación.  
El Trimestre Económico. Vol. XLIV.  
México Octubre-Diciembre 1980. Núm. 176.
- 15.- TELLO CARLOS.  
"La Política Económica de México 1970-1976"  
Editorial Siglo XXI. Tercera Edición.  
México. 1979.