

# Recuento de la Quiebra<sup>1</sup>

Terry Barker/Vladimiro Brailovsky

NEXOS, Noviembre 1, 1983

*El sexenio de gobierno de José López Portillo fue de rápido desarrollo económico. En los cuatro años que van de 1978 a 1981 el crecimiento real del producto interno bruto fue superior al 8 por ciento anual, uno de los más altos del mundo. Sin embargo, aunque el valor de las exportaciones petroleras creció en forma muy acelerada, no fue suficiente para pagar importaciones que se duplicaron en volumen entre 1977 y 1981. En febrero de 1982, con sustancial déficit en la balanza de pagos, ampliado por la especulación en contra del peso, una deuda externa de dimensiones muy considerables y un mercado petrolero débil, México se vio forzado a devaluar su moneda en un 70 por ciento. En agosto del mismo año, las fugas adicionales de capital y el congelamiento del crédito externo condujeron a cerrar temporalmente el mercado cambiario; un mes más tarde, el primero de septiembre de 1982, se decretaron simultáneamente el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca, en un intento por recobrar el mando sobre la política financiera. A fines de 1982, la relación del peso con el dólar en el mercado libre era casi seis veces el nivel con el que había empezado el año. La inflación, de 25 por ciento en 1980 y 1981, alcanzó casi el 100 por ciento en 1982. El crecimiento sostenido tuvo así un abrupto fin, en parte debido al intento por controlar la inflación pero también por la escasez de las divisas requeridas para adquirir importaciones indispensables.*

*Este es un ensayo sobre las lecciones que la experiencia mexicana reciente brinda para la formulación de la política económica y para la planeación del desarrollo, tanto en éste como en otros países.*

La política económica seguida durante el sexenio 1976-1982 tuvo como uno de sus rasgos característicos la abundancia de planes relativos a distintos sectores de la economía. Destacan, en particular, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), elaborado por la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y publicado en marzo de 1979, y el Plan Global de Desarrollo (PGD) de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que apareció en abril de 1980. No obstante que el PGD, formalmente un intento por consolidar y coordinar los diversos planes sectoriales, presentó una proyección macroeconómica, nos concentraremos aquí en el PNDI, sobre todo porque fue el primero en surgir y debido a que incluye una visión detallada y completa de la economía.

Este es un ejercicio de interpretación de la historia económica reciente. Hay algo de verdad en el argumento de que sólo el tiempo dará la distancia y la objetividad necesarias para un recuento y un análisis definitivo de los hechos. Por otra parte, sin embargo, hubo la oportunidad de utilizar de

---

<sup>1</sup> La presente es una versión abreviada de un artículo escrito en enero de 1983, La política económica en México, 1976-1982, y que aparecerá publicado próximamente en inglés, en la serie Occasional Papers, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Cambridge; y en español, en el libro editado por Allan Ize y Nora Lustig, Economía mexicana: actualidad y perspectivas macroeconómicas, El Colegio de México (1984). El título del ensayo en la versión que presentamos aquí ha sido escogido por la redacción de Nexos.

manera retrospectiva el modelo econométrico con base en el cual se elaboró el Plan Industrial, oportunidad que probablemente no hubiera vuelto a presentarse.

El ensayo está dividido en tres partes. La primera compara lo previsto por el PNDI con lo que efectivamente sucedió en materia de crecimiento, inflación y balanza de pagos. La segunda analiza las distintas propuestas de política económica formuladas durante el período así como la que se adoptó en la práctica. Por último, la tercera ofrece algunas conclusiones y trata de responder a ciertas preguntas clave.

## **I. EL PLAN Y LA REALIDAD, 1976-1982**

El PNDI fue resultado de dieciocho meses de trabajo intensivo. Se construyó primero una amplia base de datos compuesta por una matriz de relaciones intersectoriales para 1975 y por series cronológicas consistentes con ella para variables reales tales como producción, comercio internacional y consumo, así como para los índices de precios correspondientes. Se procedió después a estimar, sobre esta base de datos, un modelo multisectorial dinámico y a resolverlo para efectuar pronósticos anuales durante el periodo 1975-1990, suponiendo cierto comportamiento de la economía norteamericana y de los precios del petróleo así como el establecimiento de un conjunto específico de políticas internas. Por último, luego de un proceso político de consulta dentro del gobierno y entre la Secretaría de Patrimonio y las empresas públicas y privadas, se diseñaron políticas destinadas a elevar la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de empleo, identificando los cuellos de botella que exigían mayor inversión y asegurando un resultado sostenible para la balanza de pagos.

La intención del PNDI era “facilitar un crecimiento económico dinámico, ordenado y sostenido”, con el propósito central de eliminar el desempleo y la subocupación hacia finales de siglo y, con ello, garantizar niveles mínimos de bienestar. Los costos en la balanza de pagos que implicaría un crecimiento rápido serían solventados con las exportaciones petroleras, pero una condición esencial para el éxito del Plan era que no se diera una liberación generalizada de las importaciones. Como se verá, esta condición no se cumplió: la liberación adoptada fue una de las razones del fracaso del Plan en su propósito de mantener la tasa de crecimiento. Otros de sus objetivos, además de la creación de empleo, eran fortalecer diversos sectores de la industria mexicana, descentralizar su actividad en regiones distintas a las grandes ciudades y estimular a la pequeña y mediana empresa.

Para alcanzar estos objetivos se definieron cuatro políticas: primero, un aumento en el consumo y la inversión gubernamentales (13.5 por ciento de los nuevos recursos que serían creados por el Plan en el periodo 1979-82); segundo, una mayor construcción de vivienda de bajo costo (11.9 por ciento); tercero, un nivel superior de inversión industrial a fin de romper los cuellos de botella, abrir nuevos sectores industriales que fortalecieran la estructura productiva y promover exportaciones no petroleras (75.7 por ciento); y cuarto, incrementos en los precios internos de los combustibles (-4.3 por ciento). Las políticas serían llevadas a la práctica por decisión directa de las dependencias gubernamentales y de las empresas públicas, y, en cuanto al sector privado, mediante incentivos fiscales destinados a alentar y a reubicar la inversión, facilitando el acceso al crédito y manteniendo el grado de protección industrial.

Las primeras tres políticas fueron puestas en práctica. De hecho, como se señala más adelante, la inversión y el consumo gubernamentales fueron considerablemente mayores que lo previsto por el Plan. Pero los precios internos de los combustibles no se incrementaron sino mucho después de lo anticipado. Ambos hechos significaron una elevación de la demanda por encima de los niveles planeados, aumentando la presión sobre la oferta interna. Esto, aunado a la liberación del comercio, dio como resultado mayores importaciones.

### Crecimiento económico

El patrón de crecimiento de México durante los sexenios 1970-76 y 1976-82 fue notablemente similar. En ambos periodos, el primero y el último años son de crecimiento lento en comparación con los cuatro intermedios. Sin embargo, en los años 1977-81 el producto interno bruto creció en más de 8 por ciento anual, dado el gasto interno propiciado por los ingresos petroleros, mientras que de 1972 a 1975 la tasa fue cercana al 6 por ciento.

Si se comparan los resultados de la actividad económica con lo previsto en el Plan, surgen tres aspectos fundamentales. Primeramente, el crecimiento durante 1978 y 1979 fue más rápido de lo que mostraban las estadísticas preliminares disponibles cuando se elaboró el Plan. En segundo término, el crecimiento acumulado que éste recomendaba para sus primeros tres años de operación, 1979-81, fue bastante cercano al real, de 28 por ciento, aunque con un patrón diferente. En tercer lugar, el propósito central del Plan, que era generar un crecimiento sostenido cercano al 10 por ciento a partir de 1982 (revisado a 8 por ciento a partir de 1980 en el PGD), obviamente no fue cumplido. Debe resaltarse que durante sus primeros años el PNDI recomendaba una tasa de crecimiento de entre 7 y 8 por ciento anual, no del 10 por ciento como en alguna ocasión se mencionó; las altas tasas se lograrían después, una vez que la economía fortaleciera su estructura productiva.

El impacto en la balanza de pagos de las políticas adoptadas durante el sexenio y la fuerte presión sobre el peso después de la caída del mercado petrolero en junio de 1981, condujeron a una contracción fiscal y monetaria que detuvo el ritmo de la actividad económica a fines de ese año. El crecimiento fue restringido todavía más por los recortes del presupuesto de 1982 que implicaron una reducción en términos reales del gasto público en bienes y servicios, por la duplicación de los precios internos de los productos petroleros en julio y en diciembre, y por la escasez de divisas durante la segunda mitad del año. A esto se sumó un bajo crecimiento de las exportaciones como resultado de la recesión tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo, un endurecimiento de las condiciones internacionales de crédito para México(1) y una pérdida de la confianza del sector privado que tuvo su expresión más clara en la fuga irrestricta de capitales. El colapso de 1982 fue amplificado por estos factores puramente financieros, a pesar de los logros del sexenio en materia de creación de recursos y en el fortalecimiento de la estructura productiva.

### Importaciones y demanda interna

En lo que hace a las importaciones y a la demanda final interna, es claro que ambas crecieron más rápidamente -sobre todo las primeras- que lo previsto en el Plan. La demanda interna crecía ya al 9.2 por ciento en 1978 cuando el Plan estaba en proceso de elaboración, aunque en ese entonces

las estimaciones disponibles situaban la tasa en 6.6 por ciento. En 1979-1980 la demanda se elevó algo más de 1.5 veces lo planeado; las importaciones, en cambio, crecieron tres o cuatro veces la tasa prevista, que ya de por sí era superior a la tendencia histórica.

Cuatro factores pueden haber contribuido a ese gran crecimiento de las importaciones. Primero, el aumento de la actividad económica. Segundo, la liberación de las importaciones que tuvo lugar entre 1977 y 1981. (2) Tercero, los cuellos de botella que podrían aparecer en ciertos sectores para los cuales la demanda crecía más rápido que la capacidad productiva. Cuarto, el efecto de la inflación que en México era más rápida que en el resto del mundo y hacía, por tanto, más competitivas las importaciones.

Los cuatro factores estuvieron presentes durante el periodo y es imposible separarlos con precisión. No obstante, a fin de obtener una idea de la magnitud del problema, puede compararse el crecimiento de las importaciones durante 1977-80 con el periodo correspondiente del sexenio anterior, 1971-74. Las importaciones aumentaron durante 1971-74 a un ritmo del 19.2 por ciento anual; entre 1977 y 1980 lo hicieron al 32.5 por ciento. En cambio, la demanda interna creció a un promedio de 10.4 por ciento anual entre 1977 y 1981, frente al 8.2 por ciento en el periodo anterior (Véase cuadro 1).

Las estimaciones realizadas muestran que alrededor de un tercio de la diferencia entre la tasa de crecimiento observada de las importaciones y la planeada se debe a la política de liberación. La parte restante se explica por la mayor demanda interna frente a lo que el PNDI había previsto. Sin embargo, como se muestra más adelante, el efecto acumulado de la política de liberación sobre la balanza de pagos y sobre la deuda pública externa son mayores de lo que estas cifras podrían sugerir.

Por otra parte, la liberación tuvo también como consecuencia reducir la presión de la demanda interna. Aun así, ésta creció a tasas superiores al 10 por ciento anual durante 1977-80, en comparación con el 7.0 por ciento planeado. Sin la liberación, los efectos multiplicadores hubieran hecho que ésta se elevara en más de 12 por ciento anual, suponiendo que hubiera suficiente capacidad productiva para darle acomodo. Todos los componentes de la demanda se incrementaron por encima de lo programado, pero principalmente la inversión pública y privada. Esta última reaccionó de manera más acelerada que lo previsto, dado el clima general de crecimiento prevaleciente.

El Plan subestimó el crecimiento del producto en 1978 debido en buena medida a que, en el momento de su elaboración, no se había percibido que el gasto corriente, tanto público como privado, comenzaba a recuperarse vigorosamente. Este crecimiento continuó hasta que fue detenido por los recortes presupuestales de diciembre de 1981. Los programas públicos de reducción del gasto real o de bajo crecimiento en sectores no prioritarios, que recomendaba el PNDI, fueron abandonados muy pronto. La inversión pública en la rama de los hidrocarburos, muy intensiva en importaciones, excedió en 48 por ciento el nivel real programado para el periodo 1978-81, al final del cual se estimaba que habría terminado el impulso inicial requerido para alcanzar el límite de exportación entonces establecido, de 1.2 millones de barriles diarios.

## Empleo, inflación y balanza de pagos

Dado el alto grado de subocupación que hay en México, las estadísticas sobre empleo son de difícil interpretación. Sin embargo, es posible concluir con la información disponible que hasta 1981 la generación de fuentes de trabajo fue mayor que la planeada. Por su parte, en 1982, mientras que el PNDI proyectaba un crecimiento acelerado del producto y del empleo, el resultado fue una reducción de ambos en términos absolutos.

Aunque los incrementos previstos en el Plan fueron inferiores a los reales en los primeros cinco años del sexenio, el aumento total durante el periodo -2.4 millones- fue menor en 500 mil al previsto, debido a la caída general experimentada en 1982. Así, el crecimiento promedio de la generación de empleos durante el sexenio fue de 2.7 por ciento anual, medio punto porcentual inferior al planeado.(3)

El PNDI no incluyó proyecciones sobre la tasa de inflación. No obstante, el modelo sobre el que éste se basó incorporaba un amplio sistema de ecuaciones de precios. Detrás de las cifras publicadas sobre los aspectos reales de la economía y sobre la balanza de pagos, existía un conjunto paralelo y consistente de proyecciones de precios para distintas variables por sector productivo.

El Plan esperaba que la inflación continuara a una tasa de alrededor de 16 por ciento anual. Este fue un pronóstico razonable para 1979, pero en los dos años siguientes la tasa se elevó a alrededor de 27 por ciento. No obstante, de 1979 a 1981 se presentaron aumentos sustanciales e inesperados en la inflación externa, causados principalmente por el incremento abrupto del precio internacional del petróleo que ocurrió en esos años. Además de su efecto sobre los costos de importación y sobre los precios de los bienes comerciados, lo anterior afectó a la economía mexicana a través del mercado de capitales, forzando las tasas de interés al alza que luego fueron convertidas en precios más altos. La diferencia entre la tasa real de inflación y la prevista por el PNDI se atribuye en buena medida a estos factores externos y, a partir de 1980, a la introducción del impuesto al valor agregado.

En el comportamiento de la balanza de pagos durante 1979-1982 pueden subrayarse tres aspectos centrales. (Véase cuadro 2.) Primero, el Plan buscaba un equilibrio en la cuenta corriente para 1982; ya en 1981, sin embargo, la balanza presentaba un serio déficit que tendía a ampliarse rápidamente. En segundo lugar, aunque el valor de las exportaciones aumentó mucho más de lo esperado por el alza de los precios del petróleo, el valor de las importaciones creció todavía más. La brecha entre las importaciones previstas y las reales llegó a ser de 15 mil millones de dólares en 1981, antes de caer drásticamente durante 1982 por la reimposición de los controles cuantitativos, la reducción de la actividad económica y la escasez de divisas. En tercer lugar, el sustancial deterioro en la cuenta de pagos a los factores refleja principalmente el aumento en la remisión de intereses de los sectores público y privado. Esos pagos aumentaron por dos razones: porque las tasas de interés externas se elevaron extraordinariamente a partir de 1980 y debido a que el déficit acumulado era también de magnitud mucho mayor.

La diferencia en 1981 entre las previsiones del PNDI y la realidad con respecto a la cuenta corriente puede separarse en factores no financieros y financieros, como se muestra de manera resumida a continuación:

(En miles de millones de dólares)	
Total	-12.1
Componentes no financieros	-7.1(*)
Circunstancias externas, excluyendo	
el efecto de las tasas de interés	(+ 4.9)
Liberación de las importaciones	(-3.7)
Mayor demanda interna y otros	(-8.3)
Componentes financieros	-5.0
Movimientos autónomos de capital	(-0.7)
Mayores tasas externas de interés	(-2.9)
Interacción de factores	(-1.4)
(*)Esta cifra ya incluye la parte correspondiente a intereses pagados por los déficits surgidos de los siguientes tres componentes, conservando constantes los factores financieros	

Estas cifras sugieren que la crisis de balanza de pagos que tuvo lugar en 1982 fue consecuencia del impacto de varios factores negativos que ocurrieron simultáneamente y que se retroalimentaron entre sí:

(i) El efecto del exceso de la demanda interna, que superó con creces los recursos adicionales en moneda extranjera que permitieron las circunstancias externas favorables, principalmente el aumento frente a lo previsto en el precio internacional del petróleo ( $-8.3+4.9 = -3.4$  miles de millones de dólares en 1981, o aproximadamente 30 por ciento del déficit).

(ii) La liberación de las importaciones (otro 30 por ciento del déficit).

(iii) Pagos de interés debidos a factores puramente financieros, tales como la fuga de capitales, las tasas de interés más altas y la interacción correspondiente de dichos factores (alrededor del 40 por ciento del déficit).

(iv) El congelamiento del crédito externo resultante del proceso anterior y de la actitud asumida ante México por la comunidad financiera internacional.

Es importante señalar que si bien los componentes no financieros son responsables del 59 por ciento del déficit no planeado en 1981, sólo contribuyeron con el 34 por ciento del incremento en la deuda externa del país, pública y privada. A las fugas de capital, a las tasas de interés y a la interacción de todos los factores financieros deben atribuirse casi dos terceras partes de este incremento. Tan sólo las fugas de capital absorbieron el 40 por ciento del mismo.

## II. LA POLÍTICA ECONÓMICA

Para entender la manera en que evolucionó la política económica durante el periodo de estudio, conviene distinguir tres posiciones o corrientes de pensamiento. La primera, que habría que llamar la escuela “expansionista”, confiaba en los ingresos petroleros como fórmula para resolver todos los problemas de México. Esos ingresos serían suficientes para pagar las importaciones generadas por la expansión y la liberación del comercio. La segunda posición corresponde a la política tradicional seguida por México desde 1940 hasta 1970: crecimiento industrial mediante protección. Los “proteccionistas” abogaban por una expansión económica que elevara el nivel de empleo, utilizando controles sobre las importaciones y sobre los movimientos de capital para prevenir crisis en la balanza de pagos. La tercera corriente es más ortodoxa: proponía la liberación del comercio para mejorar la eficiencia, la flotación del peso para resolver los problemas de balanza de pagos y la restricción de la demanda, particularmente del gasto público, para combatir la inflación. Puede llamarse a esta tercera corriente “contraccionista”, porque a lo largo del sexenio sostuvo una tesis general en favor de la contención fiscal y monetaria como respuesta al rápido ritmo de inflación que comenzaba a experimentarse.

Este agrupamiento de tendencias es sin duda una simplificación y, en el caso de los proteccionistas y de los contraccionistas, no hace justicia al complejo de teorías económicas y de creencias en que se sustentan sus posiciones.

### La visión expansionista

Nadie representó mejor esta posición durante el sexenio que en el entonces director general de Petróleos Mexicanos, Jorge Díaz Serrano. En su comparecencia ante el congreso en 1977, señaló:

Esta riqueza (petrolera) constituye no sólo el instrumento para resolver los problemas económicos que tenemos en la actualidad. Es, además, el gran eje económico que ha faltado desde el principio de nuestra historia y cuya ausencia ha inhibido la total consolidación de la nación. Esta riqueza hace posible ver hacia el futuro la creación de un nuevo país, en donde el derecho al trabajo sea una realidad y cuyas remuneraciones permitan en general un mejor estilo y calidad de vida.

El descubrimiento de vastos recursos de hidrocarburos a mediados de los años setenta, cuando el mundo sufría su primera crisis energética de importancia, dio lugar así al mito de que México era tan rico en petróleo que podía comprar una salida definitiva a su problema económico. El mito fue afianzado por los nuevos hallazgos y las revaluaciones de las reservas potenciales (empezó a compararse a México con Arabia Saudita) y por la severa crisis internacional del petróleo en 1979-1980, que hizo subir aún más su precio.

Como se mostró en la sección anterior, la realidad es que incluso los mayores volúmenes de exportación, combinados con los aumentos inesperados en los precios del petróleo, no fueron por mucho suficientes para pagar las importaciones adicionales provocadas por el rápido crecimiento económico y el relajamiento de los controles. El valor de las exportaciones de hidrocarburos entre 1976 y 1981 creció unas 32 veces, de 560 a 14 mil 600 millones de dólares, pero el total de las

importaciones de bienes y servicios creció tres veces, de 9 mil 400 millones de dólares a 32 mil millones de dólares, un incremento absoluto mucho mayor que el de los ingresos petroleros.

Los proteccionistas se opusieron a esa política de expansión porque ponía en peligro la industrialización del país y el crecimiento a largo plazo del empleo; los contraccionistas la impugnaron porque alentaba fuertes incrementos en el gasto público. Sin embargo, sea o no por diseño expreso, la vía expansionista parece haber sido la base de la política económica seguida hasta el año de 1981 en que el mercado petrolero se debilitó y Díaz Serrano renunció luego de haber reducido el precio de exportación del crudo mexicano con objeto de mantener el nivel de demanda. No fue hasta julio de 1981 cuando se restableció el sistema de controles de importación y que los proponentes de la protección industrial tuvieron finalmente éxito, pero demasiado tarde para impedir una crisis en la balanza de pagos. Y no fue sino hasta fines de 1981 cuando se tomaron medidas para frenar el ritmo de crecimiento interno con políticas que habían sido apoyadas por los contraccionistas desde el primer año de gobierno.(4)

### La visión proteccionista

La visión proteccionista debe ser explicada a la luz de la historia económica de México desde 1950 y es la corriente en que se sustenta el PNDI.(5) Su estrategia descansaba en lograr una rápida expansión económica como instrumento para elevar el nivel de empleo. Proponía aplicar controles a la importación a fin de evitar que su tasa media de crecimiento fuera mayor a 1.85 veces la correspondiente a la demanda interna. Esta cifra es casi el doble de la que históricamente habían tenido las importaciones en la economía mexicana, pero el Plan la consideraba necesaria para responder a las exigencias de una estrategia de crecimiento acelerado. Con arreglo a esa estrategia, los ingresos petroleros debían utilizarse en el corto plazo para pagar las importaciones esenciales al desarrollo industrial, particularmente las de bienes de capital.

En el largo plazo, el Plan pretendía elevar la capacidad de la economía mexicana para exportar bienes manufacturados de manera que se redujera gradualmente su dependencia frente al petróleo. El Plan analizaba sistemáticamente y cuidadosamente las áreas de la economía donde se requería una inversión mayor para prevenir el surgimiento de cuellos de botella. También presentaba un programa de inversión pública suplementario, así como concertaciones con las empresas privadas e incentivos para estimular su formación de capital, a fin de que la industria alcanzara los niveles de capacidad necesarios para hacer frente a altos niveles de actividad. Se llegaría a tasas de crecimiento del producto de 9 y 10 por ciento anual a partir de 1982, sólo después de un periodo de dos o tres años de fuertes inversiones. La tasa de crecimiento del producto se elevaría gradualmente al 10 por ciento, partiendo del 6.5 por ciento esperado para 1978.

Por lo tanto, el peligro de que la economía se “sobrecalentara” fue reconocida en el Plan, no como una amenaza sobre la inflación sino sobre la balanza de pagos. Claramente, el éxito de la política de protección dependía de reducir simultáneamente la tasa de crecimiento tanto de la demanda interna como de las importaciones, con objeto de preservar la meta de crecimiento del producto interno.

<b>CUADRO No. 1</b>			
<b>CRECIMIENTO DE LA DEMANDA FINAL INTERNA Y DE LA IMPORTACION</b>			
<b>A PRECIOS CONSTANTES, 1971-74 Y 1977-80.</b>			
<b>(En por cientos, medias anuales)</b>			
		1971-74	1977-80
		Realizado	Planeado
Demanda final interna	8.2	10.4	6.8
Importación de bienes	19.2	32.5	14.4
FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistemas de cuentas nacionales de México; y Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979.			

El factor clave de esta estrategia era, desde luego, la protección industrial. Pero una de las características de la política económica adoptada durante el periodo fue la liberación: sólo a mediados de 1981, cuando las fugas de capital habían ya empezado, se reintrodujeron los controles a la importación. Es irónico por ello que se culpe a los proteccionistas del colapso, cuando el principal elemento de su estrategia nunca estuvo presente en la política oficial. (6)

La visión proteccionista incorporada en el PNDI planteaba un nivel mucho menor del gasto del gobierno y de las empresas paraestatales del que finalmente se ejerció (véase cuadro 3). Cuando resultó claro que el gasto era muy superior al planeado, al tiempo que se instrumentaba un rápido proceso de liberación, lo lógico hubiera sido: o bien reducir el gasto a los niveles previstos por el Plan y reintroducir el control de importaciones, o bien abandonar totalmente su estrategia. Era particularmente urgente una decisión en este sentido ya que diversos acontecimientos financieros, como el aumento de las tasas externas de interés, deterioraban aún más la situación de la balanza de pagos. Para entonces estaba listo ya el Plan Global de Desarrollo, pero en vez de asumir las implicaciones de los sustanciales incrementos en las importaciones y de las revisiones en los niveles de gasto público, el nuevo Plan se limitó a asentar una serie de supuestos optimistas.(7) Simplemente se ignoraron las proyecciones más detalladas y consistentes que ofrecía el Plan Industrial.

#### La visión contraccionista

La visión ortodoxa sobre la política económica que promueven el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como la apropiada para países en desarrollo tiene dos componentes básicos: primero, “una sana política fiscal” (bajos déficit del sector público); y segundo, un ajuste del tipo de cambio para alcanzar el “equilibrio externo”. Como había consenso en que la flotación del peso durante 1976 y 1977 había conducido a una paridad de equilibrio, la política cambiaria para 1977-1982 recomendada por esta corriente fue la de mantener constante el tipo real de cambio.

Dada la creciente diferencia entre los precios en México y en el extranjero, desfavorables al país, ello implicaba devaluar constantemente el peso en términos nominales a lo largo del periodo.

La política industrial propuesta por la visión ortodoxa incluye la liberación del comercio y el ajuste de los precios internos al nivel de los que prevalecen en el extranjero (particularmente, en el caso de México, el precio interno de los energéticos). El déficit en balanza de pagos que pudiera provocar la liberación sería contenido mediante ajustes apropiados en el tipo de cambio. Con la liberación que se intentaba poner en práctica en 1980 y 1981, ello implicaba una depreciación todavía mayor del peso.

La adopción de esta estrategia se enfrenta a dos problemas centrales. El primero es que el crecimiento del producto y del empleo puede desvanecerse si la política no tiene el efecto favorable supuesto sobre la confianza empresarial, de modo que los incrementos en la inversión privada llenen inmediatamente el vacío creado por la baja de la inversión pública.<sup>(8)</sup> En las circunstancias del pasado reciente, dadas las expectativas optimistas engendradas por el petróleo, esta condición quizá pudo haberse alcanzado en México.

El segundo problema es que la depreciación del tipo de cambio requerida para compensar la liberación y los efectos rezagados de la devaluación de 1976 (el crecimiento de los precios ya había llegado al 30 por ciento en 1977) podría haber ocasionado una inflación aún mayor. Este temor es justificado: las ventajas de la devaluación que elevó en seis veces la relación peso/dólar en 1982 está siendo erosionada rápidamente por la inflación, que alcanzó una tasa anual de 100 por ciento al fin de ese año. Durante el periodo 1954-1976 se mantuvo fija la paridad nominal y esta disciplina seguramente ayudó a las autoridades a contener la inflación. En México, la relación del peso con el dólar funciona como un precio “marcador”, de modo que su incremento se traduce rápidamente en inflación. La respuesta ortodoxa a esto último es aplicar mayor contracción de los ingresos y de la actividad económica.

Cualquiera que sea el caso, el único elemento del paquete ortodoxo que se adoptó durante los años 1978 a 1981 fue la liberación de las importaciones. El déficit del sector público se mantuvo por encima del 6 por ciento como proporción del producto interno bruto y se elevó al 15 por ciento en 1981, cuando fue agrandado enormemente por el aumento de las tasas de interés de la deuda pública, tanto interna como externa. Esta última, a su vez, creció fuera de toda proporción para financiar, en defensa del peso, las fugas al exterior del capital privado. No obstante, el déficit podría haberse reducido fácilmente dados los sustanciales ingresos petroleros estatales. Por lo que hace a la devaluación, el peso fue mantenido prácticamente fijo desde 1977 hasta que se inició su deslizamiento en 1980 y 1981, seguido por el colapso de febrero de 1982. La estrategia ortodoxa sólo hace sentido cuando las políticas interdependientes que la integran se adoptan en conjunto: en ausencia de medidas adecuadas para el manejo de la demanda agregada, haber escogido la liberación sin enfrentar las consecuencias de ello en materia cambiaria, o su costo en término de exportaciones petroleras adicionales, era una invitación al desastre.

Las tres etapas de la política económica

La política económica se desarrolló durante el sexenio en tres etapas. La primera pretendía la recuperación de la crisis de 1976 y duró cerca de un año a partir de diciembre de ese año. En cumplimiento del convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional, se adoptaron plenamente las políticas y las metas de la ortodoxia contraccionista: se dejó que el peso encontrara su propio nivel, se tomaron medidas para reducir el déficit público y para restringir el gasto y se inició un programa de liberación de las importaciones.

La segunda etapa, cuyo inicio quizá fue marcado por la comparecencia de Díaz Serrano ante el Congreso en octubre de 1977, se caracterizó por una política expansionista: la riqueza petrolera resolvería todos los problemas económicos de México. El PNDI, publicado en marzo de 1979, que definió una estrategia coherente para la utilización de los ingresos petroleros, fue llevado a la práctica sólo parcialmente: sus requerimientos en materia de protección industrial y su política en favor de aumentar los precios internos de los energéticos, fueron ignorados; y se olvidaron también sus sugerencias sobre los límites en que debía mantenerse el gasto público. Aunque no fue obvio en el momento de su preparación, la tasa de crecimiento se elevó rápidamente en 1978. Recobrándose de los drásticos recortes que sufrió en 1976 y 1977, el gasto público creció en 1978 a la tasa anual más alta del periodo, aunque la inversión privada aún no respondía del todo a las nuevas condiciones. Las importaciones empezaron ese año su incremento anual sostenido de 20 a 30 por ciento en términos reales. El PGD, de abril de 1980, no percibió el peligro que esto último representaba, pese a que las tasas de crecimiento de las compras al exterior, tanto a precios corrientes como a constantes, eran ya conocidas para entonces y evidentemente rebasaban con mucho lo previsto en el PNDI. Ciertamente no se propuso ninguna acción que tomara en cuenta las consirables revisiones a las cifras de gasto público que contenía el plan anterior.<sup>(9)</sup> La política de liberación sobrevivió a la primera etapa, pero las otras medidas ortodoxas fueron dejadas de lado.

El auge inducido por la expansión petrolera duró hasta que se desplomó la confianza externa en la capacidad de México para financiar sus déficit en balanza de pagos. En febrero de 1982, el peso fue puesto en flotación para que encontrara su propio nivel. Pero la política económica había entrado ya en su tercera etapa. Los movimientos especulativos de capital que tuvieron lugar en 1981 hicieron evidente la necesidad de revertir las tendencias de la balanza de pagos. Los controles a la importación fueron restablecidos en julio de 1981. Y en diciembre, el presupuesto para 1982 recortó severamente el gasto público y se duplicaron los precios internos de los energéticos. La maquinaria del crecimiento empezaba a dar marcha atrás.

### **III. CONCLUSIONES**

¿Fue un error la liberación?

El sistema mexicano de permisos y aranceles ha limitado el crecimiento de las importaciones de bienes con relación al del producto desde los años cuarenta. Tanto la oferta como la demanda se han ajustado a esa restricción: la oferta, porque los productores han utilizado insumos nacionales en líneas donde las importaciones, de estar disponibles, hubieran sido más adecuadas; la demanda, porque los consumidores han tenido que adquirir lo que hay en el mercado interno. Es muy difícil juzgar la magnitud que tiene en México la demanda insatisfecha por importaciones, pero

evidentemente es muy considerable. La participación de los bienes y servicios importados en la demanda interna pasó del 8.8 por ciento en 1977 al 14.7 por ciento en 1981, un aumento que obviamente no hubiera podido sostenerse sin un incremento sustancial en las exportaciones.

Aunque quizá sólo una tercera parte del déficit en la balanza de pagos de 1981, equivalente a 3 mil 700 millones de dólares, es atribuible directamente a la liberación, su efecto acumulado durante el periodo puede haber llegado a unos 8 mil 700 millones de dólares, que se elevan a 10 mil millones en términos de deuda externa adicional, una vez que se incluyen los pagos correspondientes de interés. Esto equivale al 75 por ciento del aumento en la deuda externa oficial entre fines de 1977 y fines de 1981, por factores distintos a la fuga de capitales.

El peligro de una liberación muy rápida fue reconocido implícitamente al plantear el proceso en dos etapas. En la primera, 1978-1980, se pretendía sustituir las restricciones cuantitativas por aranceles, con el propósito de que el volumen de importación no se viera mayormente afectado; en la segunda etapa, 1981-82, se buscaba reducir los aranceles a niveles calculados para promover la "eficiencia". En la práctica, no obstante, los nuevos aranceles fueron en promedio sólo un punto porcentual mayores que antes. Estos debieran elevarse por lo menos tres veces para cumplir con el propósito de la primera etapa. Mientras tanto, las restricciones cuantitativas se relajaron al punto de resultar inoperantes. (Véase cuadro 4).

Sin embargo, lo que resultó más grave para la conducción de la economía fue que la controversia sobre la política comercial distrajo la atención de una causa igualmente importante en el crecimiento de la importación de bienes: el incremento en la demanda interna final. El aumento acelerado de las compras al exterior que se observó entre 1978 y 1980 no se debió tan sólo a la liberación, y si se hubieran restablecido los controles, los efectos de la demanda hubieran sido más obvios. Como se ha visto, la elevación en los precios del petróleo en 1979 y 1980 permitió un nivel de demanda más alto que el previsto en el Plan Industrial, pero no en la magnitud que alcanzó realmente. Por otra parte, es también cierto que si la demanda interna se hubiera mantenido a los niveles planeados, la liberación habría hecho imposible alcanzar las metas de crecimiento del producto.

En suma, el programa de liberación puede ser criticado en tres direcciones. Primero, no fue suficientemente reconocido el peligro que representaba un alto crecimiento de las importaciones, sostenido a lo largo de varios años. Segundo, la sustitución de permisos por aranceles bien pudo requerir que estos últimos se elevaran permanentemente. Los niveles prevalecientes durante el periodo fueron muy bajos para tener el mismo efecto que los permisos. Sólo alcanzaron cerca de la mitad de las tasas de arancel recomendadas por el estudio en la materia elaborado por el Banco Mundial, (10) que de por sí subvaluaba el nivel necesario. Tercero, el proceso de liberación parece haber sido demasiado rápido, las restricciones que no se eliminaron resultaron en buena medida ineficaces. Por ejemplo, el aumento de las importaciones en rubros formalmente controlados dentro de ciertas categorías comerciales fue mayor, en varios casos importantes, que el de rubros liberados pertenecientes a las mismas categorías.(11)

Es muy posible que la liberación haya contribuido en alguna forma al rápido crecimiento de la economía, al permitir subsanar con importaciones la rigidez de la oferta interna en ciertos sectores.

Sin embargo, ello tuvo un costo, en la medida en que el ajuste posterior a través de la devaluación y de la contracción haya tenido que ser mucho más drástico. El fenómeno, desde luego, se debió sólo en parte a la liberación. Pero ésta fue puesta en práctica al mismo tiempo en que se presentó una excesiva expansión de la demanda, muy por encima de lo que permitía el aumento en los precios del petróleo. Más aún, tuvo lugar en momentos en que otros factores afectaban negativamente a la balanza de pagos, como las crecientes tasas de interés y la inflación externa.

¿Debió restringirse la demanda interna?

El crecimiento de la demanda interna por encima de la oferta puede tener tres consecuencias: un crecimiento en las importaciones y una reducción de las exportaciones para cubrir la brecha; un aumento en los precios a medida que los compradores compiten entre sí a fin de obtener una oferta dada; y un aplazamiento de las fechas de entrega, o bien otras formas de racionamiento por mecanismos distintos al de precios. La mayor parte del desequilibrio ocurrido durante los años 1978-80 se expresó en apariencia a través del crecimiento de las importaciones. Cualquiera que sea el caso, si hubo un serio desequilibrio es de esperar que la industria nacional haya estado operando a altos niveles de utilización de la capacidad instalada.

Aunque la información sobre capacidad utilizada es difícil de obtener y de interpretar, a fines de 1979 muchas empresas se encontraban al parecer plenamente saturadas. Una investigación realizada a principios de 1980 en las empresas más grandes de distintos sectores demuestra que la mitad de ellas estaba operando a más del 90 por ciento de su capacidad y tres cuartas partes por encima del 80 por ciento. Confirma esta situación la información proveniente de la oficina de asesores del Presidente, acerca de las expectativas de utilización, de 31 sectores, todos estaban por encima de este nivel y muchos se encontraban operando más allá del 95 por ciento. No obstante, debe señalarse que estos mismos indicadores muestran que para fines de 1980 el nivel de capacidad utilizada era más bajo que en 1979. Aun así, las importaciones estaban creciendo más rápido en 1980 que en 1979, lo que podría tomarse como evidencia de que éstas competían cada vez más con la producción interna.

Dada la elevada utilización de la capacidad que prevaleció durante estos años, ¿qué base existe para sustentar la hipótesis de que el exceso de demanda fue la causa principal de la inflación, en particular de su aceleramiento a partir de 1980? Por una parte, varios estudios muestran que la inflación durante esos años puede explicarse sobre todo por los aumentos en los costos primos, las tasas de interés y los impuestos indirectos, más que por el exceso de demanda.<sup>(12)</sup> Por la otra, existen dos piezas de evidencia que contradicen la teoría de que el exceso de demanda fue el causante central de la inflación.

En primer lugar, si esta hipótesis fuera cierta, cabría esperar que los precios de los bienes susceptibles de importarse y de exportarse crecieran menos que los de aquéllos que tienen un mercado interno cautivo. Después de todo, las importaciones casi duplicaron su volumen en estos años y sus precios crecieron en general más lentamente que los internos. Sin embargo, la evidencia cuantitativa disponible no apoya esta suposición, particularmente al analizar el caso del sector manufacturero, que fue el más expuesto al comercio internacional. En segundo término, los sectores que operaron a un nivel de capacidad más alto no necesariamente coinciden con los

sectores cuyos precios se elevaron más que el promedio. Estas dos piezas de evidencia, no obstante que ameritan mayor análisis, ponen en duda la existencia de una relación directa y simple entre el exceso de demanda y la inflación.

Por lo tanto, el exceso de demanda parece haber tenido su expresión principal en el aumento de las importaciones. La siguiente cuestión es considerar en qué medida lo anterior fue percibido con claridad durante el periodo, sobre todo porque las estadísticas oficiales sufrieron revisiones significativas. (Véase cuadro 5).

Cuando el Plan Industrial fue publicado, en marzo de 1979, la estimación preliminar del crecimiento de las importaciones en 1978 era de 14.7 por ciento mientras que la correspondiente a la demanda final se situó en 7.4 por ciento. Un año después estas cifras fueron revisadas al alza a 22 por ciento y 7.7 por ciento respectivamente: el crecimiento de las importaciones resultó ser mucho más alto de lo que el Plan había previsto. No obstante, el PGD, publicado en abril de 1980, no reconoció las implicaciones de este cambio para las proyecciones de balanza de pagos. Tampoco tomó en consideración que las importaciones crecían otra vez al 22 por ciento en 1979, según datos provisionales, cifra que fue nuevamente ajustada hacia arriba (29 por ciento). El Plan Industrial preveía que la demanda final interna crecería a un 6.1 por ciento en 1979. Las cuentas preliminares para ese año, de enero de 1980, calcularon este crecimiento en 9.8 por ciento, lo que constituye una apreciable diferencia. Pero la advertencia de crecimiento excesivo fue nuevamente ignorada. Un año después, en 1981, las cifras preliminares para el periodo anterior mostraron un crecimiento en la demanda final de 88 por ciento, comparado con el 7.9 por ciento esperado en el Plan Industrial para 1980. No obstante, para ese momento el Plan Global había pasado a primer plano. Preveía un 9.1 por ciento de crecimiento promedio en la demanda interna para 1980, 1981 y 1982: pero era excesivo y, en retrospectiva, no era sostenible. Lo anterior es así, además, porque el PGD tampoco reconoció otros factores que afectaban adversamente a la balanza de pagos -tasas externas de interés en aumento y creciente inflación en Estados Unidos-, factores que eran perfectamente visibles en la época en que el Plan fue publicado.

Por lo que hace a las importaciones, no hay duda de que las cifras disponibles durante 1979 mostraban tasas de crecimiento muy por encima de las consideradas por el Plan Industrial, tanto en valor como en volumen. Este fue el indicador más concluyente de que la compañía estaba evolucionando seriamente fuera de ritmo con relación a lo planeado y de que, o bien el proceso de liberación iba demasiado, o bien la demanda era demasiado alta. Pero en ninguno de los dos frentes se adoptaron medidas: el gasto siguió creciendo aceleradamente hasta mediados de 1981, dos años después, y el proceso de liberación continuó su marcha. En ese momento ya era demasiado tarde para impedir una crisis de balanza de pagos.

Sin embargo, es importante no perder de vista que, como se señaló, el efecto combinado de la liberación, el exceso de demanda y los factores externos distintos de las tasas de interés, por grandes que pudieran parecer, sólo explican una parte del déficit registrado: Cerca del 60 por ciento en 1981, factores puramente financieros, como las crecientes tasas de interés en el exterior y la fuga de capitales, fueron también responsables de una proporción considerable del desequilibrio. De mayor consecuencia es el hecho de que la contribución de estos factores al aumento de la deuda externa durante 1978-1981 fue de alrededor de dos tercios. En efecto, el peso de los factores

financieros es tal que parece determinante en la precipitación de la crisis de 1982 y en la amplificación de sus repercusiones. Así, desde el punto de vista de la política económica, probablemente el mayor desacierto del sexenio fue subestimar la necesidad de imponer a tiempo los controles de cambios. Estos se establecieron ya muy tarde, en septiembre de 1982, en la parte más álgida de la crisis.

Aunque estaban presentes en México todas las condiciones para una crisis de balanza de pagos, la magnitud que ésta alcanzó en 1982 estuvo ciertamente fuera de proporción con el desequilibrio real subyacente. La crisis fue amplificada notablemente por los movimientos de capital que, bajo el sistema de libre convertibilidad prevaleciente, no pudieron ser controlados, ni siquiera elevando de manera sustancial las tasas internas de interés y devaluando dramáticamente la paridad cambiaria. En el proceso, estas medidas de carácter interno asestaron un golpe a la economía del que difícilmente se recuperará en muchos años. La situación se hizo insostenible cuando la banca extranjera decidió congelar los préstamos a México. De hecho, ello forzó al país a reducir en términos absolutos el nivel de su deuda durante la segunda mitad de 1982, acción sin precedente a juzgar por las prácticas internacionales establecidas sobre la materia. Esta decisión, más aún, no ayudó a nadie: perjudicó a la economía mexicana en un grado innecesario y puso en peligro la estabilidad del sistema financiero internacional. De no mediar estas circunstancias agravantes, la crisis de 1982 hubiera tenido efectos menos dañinos sobre la economía mexicana, una economía que a pesar de los desaciertos de política económica, terminó el sexenio con una estructura industrial fortalecida, después de haber creado un gran volumen de nuevos recursos de haber dado empleo a una proporción creciente de su fuerza de trabajo.

## NOTAS

*(1) De acuerdo con las cifras publicadas por el Banco de Pagos Internacionales, México tuvo que reducir el nivel de su deuda pública externa en casi 2 mil millones de dólares entre junio y septiembre de 1982, precisamente en la parte más álgida de la crisis financiera. Ningún otro deudor de ese tamaño fue forzado en ese periodo, ni para el caso en ningún otro momento del pasado, a enfrentar una acción tan severa. (Véase Financial Times, 19 de enero 1983).*

*(2) Esta se había propuesto en dos etapas: durante la primera, 1977-80, los permisos y las cuotas de importación serían reemplazados por aranceles que teóricamente garantizarían el mismo efecto sobre el grado de protección; durante la segunda, 1978-82, los aranceles serían reducidos y racionalizados. Como se indica más adelante, en la práctica este proceso fue más rápido que el propuesto.*

*(3) Las nuevas Cuentas Nacionales (DSPP, 1980 y 1981) muestran un incremento más rápido de la ocupación de mano de obra, del orden del 3.7 por ciento anual durante 1976-1982, equivalente a 3 millones 750 mil empleos nuevos. Sin embargo, en éstas se utiliza una definición de ocupación distinta, según la cual la misma persona puede ser registrada más de una vez si tiene dos o más trabajos. Para el año inicial del sexenio, la cifra de las Cuentas Nacionales es aproximadamente 12 por ciento superior a la utilizada en Plan Industrial. Las nuevas estimaciones arrojan un incremento global en la productividad del trabajo de 2.4 por ciento anual, cerca de un punto porcentual menos que la tendencia histórica. En un periodo de rápido crecimiento, como fue el de*

*1976 a 1982, cabría esperar que la productividad aumentara más que la tendencia, no menos como lo indican las Cuentas.*

*(4) Esta cuestión fue el origen de la disputa entre el Secretario de Hacienda, Julio Rodolfo Moctezuma, y el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Tello, que condujo a la renuncia de ambos en 1977.*

*(5) Una descripción de esa corriente puede encontrarse en Vladimiro Brailovsky: "Industrialization and Oil in Mexico: A Longterm Perspective", en Terry Barker y Vladimiro Brailovsky (editores), Oil or Industry?, Academic Press, Londres, 1981.*

*(6) Esta es la crítica que ha intentado Redvers Opie, Economic Report on Mexico, No. 1, mayo de 1982, Ecanal, S.A. de C.V.*

*(7) Por ejemplo, el PGD observaba (p. 82) que la elasticidad de las importaciones con respecto a la demanda interna era de entre 3.5 y 4 en 1978 y 1979. Suponía que ésta descendería a 2 en 1982 con una tendencia hacia sus valores históricos de 1 a 1.5. Sin embargo, no explicaba cómo se lograrían estas, reducciones.*

*(8) La adopción de este paquete de política económica por el gobierno de Margaret Thatcher en 1979 fue la principal causa de la peor recesión que haya tenido la economía británica desde 1922. Sin embargo, aunque México y el Reino Unido son países ricos en petróleo, el primero tiene una historia de rápida expansión económica mientras que la experiencia del segundo es de crecimiento muy lento. En las circunstancias que se presentan en México después del colapso de 1982, la adopción de esta política ortodoxa por parte del nuevo gobierno corre el riesgo de imponer a la economía una contracción mucho más severa que la deseada, y un desperdicio de recursos mayor del necesario para alcanzar sus objetivos en materia fiscal y de balanza de pagos.*

*(9) Por ejemplo, la tasa media de crecimiento del consumo público, contemplada por el PNDI para el periodo 1976-79, fue multiplicada por un factor de dos en el PGD para los años siguientes.*

*(10) Banco Mundial, México, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies, Washington, D.C., 1979.*

*(11) Félix Jiménez Jaimes y Claudia Schatán, "México: la nueva política comercial y el incremento de las importaciones de bienes manufacturados en el periodo 1977-1980", ponencia presentada al Seminario sobre el sector externo, CIDE, julio de 1982.*

*(12) John Eatwell y Ajit Singh, "¿Se encuentra 'sobrecalentada' la economía mexicana? Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo" y "post-scriptum", en Economía Mexicana, No. 3, 1981, pp. 253-278*