

III. TENDENCIAS EN LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA ANTES DE LOS SISMOS

69. Durante los últimos años, la economía mexicana, al igual que la de la mayoría de los países latinoamericanos, se ha debatido entre los efectos de una persistente recesión económica e intensos desequilibrios externos e internos. Tanto el origen de estos fenómenos como la forma de enfrentarlos tuvieron rasgos peculiares en el caso mexicano. Sobre el particular destaca el hecho de que México se convirtió, hacia mediados de los años setenta, en importante país exportador de hidrocarburos, al grado que el sector externo y las finanzas públicas se tornaron altamente dependientes de esa actividad. Pero al igual que el resto de los países de la región, y no obstante los denodados esfuerzos de las autoridades comprometidas desde comienzos de 1982 para corregir los desequilibrios y restablecer las bases del crecimiento económico, cuando ocurrió el sismo aún faltaba un largo trecho por recorrer en la solución del complejo cúmulo de obstáculos que viene enfrentando la economía.

70. Parte de esos problemas se incubaron en los años setenta, y aun antes, y se asocian a factores estructurales propios del estilo de desarrollo mexicano, entre los cuales se destacan las carencias y rezagos del sector industrial -reducida vocación exportadora, ineficiencias y atrasos tecnológicos, insuficiente integración, excesiva concentración geográfica y relativo atraso de la rama metalmeccánica-; la forma inadecuada de inserción en la economía internacional; los desajustes seculares en las finanzas del sector público, y la forma desigual en que se han distribuido los frutos del crecimiento económico entre distintos estratos de la población. Aun cuando la política económica ha postulado entre sus objetivos el corregir o al menos atenuar tales desequilibrios, ni el auge impulsado por la actividad petrolera durante el período 1978-1981, ni el programa de estabilización adoptado a partir de 1983, han sido capaces de modificarlos de manera significativa.

71. El antecedente inmediato de las dificultades contemporáneas que enfrenta la economía mexicana se encuentra en el período 1976-1981. A diferencia de muchos países de la región que experimentaron un rápido deterioro de la relación de precios del intercambio y crecientes déficit externos, atribuibles, entre otros factores, a la necesidad de importar energéticos

/líquidos,

líquidos, México aprovechó la revalorización de los precios internacionales de los hidrocarburos, elevando su plataforma de producción de 600 000 barriles diarios (1976) a más de 2 300 000 barriles (1981). La rápida expansión del volumen de la producción y la holgura que ello creó para atacar dos cuellos de botella seculares de la economía mexicana -el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos y el déficit de las finanzas públicas-, ofrecían condiciones propicias para dinamizar y diversificar el aparato productivo. Así, se lograron un intenso crecimiento y la ampliación de los puestos de trabajo, apoyados en el auge petrolero y los altos niveles de inversión pública y privada que ese auge hizo asequibles. Se emprendieron tales esfuerzos a pesar de la influencia de factores adversos nacidos de la economía internacional, como las elevadas presiones inflacionarias y, luego, a partir de 1979, el estancamiento en el volumen del comercio internacional.

72. Con el beneficio de evaluar hechos consumados, hoy se puede afirmar que las autoridades de entonces adoptaron metas de crecimiento excesivamente ambiciosas (entre 8% y 9% anual de crecimiento del producto interno bruto, frente a una tasa histórica de 6%), y que la expansión de la demanda durante el período 1978 a 1981 rebasó la capacidad de la oferta nacional, con repercusiones financieras internas y externas.

73. En cuanto al primer aspecto, durante el período 1978-1981 el gasto del sector público, cuya participación total en el producto interno bruto superó el 45%, creció a ritmos muy acelerados (13.5% acumulativo anual en términos reales), lo cual a su vez estimuló la inversión privada (aunque el comportamiento de esta última fue bastante autónomo). No obstante las reformas que se introdujeron al sistema tributario y los mayores ingresos fiscales generados por el sector petrolero, se amplió la brecha tradicional entre los gastos y los ingresos del sector público, con lo cual el déficit financiero pasó de menos del 5.5% del producto interno bruto en 1978 y 1979 a 13.5% en 1981, y a 17.6% en 1982. (Véase el cuadro 3.)

74. Con relación al segundo aspecto, se produjeron rezagos naturales en la capacidad de respuesta de la oferta a la ascendente demanda, por lo que el país acudió cada vez en mayor proporción a las importaciones. Así, no obstante el comportamiento muy dinámico de las exportaciones, el de las importaciones resultó aún mayor; el coeficiente de importación de bienes y

Cuadro 3

MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 a/	1985 a/
Indicadores económicos básicos								
Producto interno bruto a precios de mercado (miles de millones de dólares de 1970)	80.1	87.5	94.8	102.3	101.8	96.4	99.8	...
Población (millones de habitantes)	65.7	67.5	69.4	71.3	73.2	75.1	77.0	78.9
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	1 220	1 295	1 366	1 436	1 391	1 284	1 295	...
Tasas de crecimiento								
Indicadores económicos de corto plazo								
Producto interno bruto	8.1	9.2	8.4	7.9	-0.5	-5.3	3.5	...
Producto interno bruto por habitante	5.1	6.2	5.5	5.1	-3.1	-7.1	0.9	...
Ingreso nacional por habitante	5.0	6.7	6.8	4.6	-4.8	-7.5	0.6	...
Tasa de desocupación b/ c/	6.9	5.7	4.5	4.2	4.2	6.8	6.0	...
Precios al consumidor								
Diciembre a diciembre	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	56.1 d/
Variación media anual	17.5	18.2	26.3	27.9	58.9	101.9	65.4	56.5 d/
Sueldos y salarios reales e/								
Dinero f/	-3.4	-1.3	-6.7	2.4	-4.3	-23.0	-6.4	-0.1 d/
	32.7	33.1	33.5	32.8	62.1	41.4	63.9	57.8 g/
Ingresos corrientes del gobierno	33.3	35.9	65.6	36.7	63.9	107.6	55.3	56.3 h/
Gastos totales del gobierno	27.1	57.0	56.5	62.9	101.7	73.3	45.8	50.0 h/
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno c/	19.7	20.0	16.4	30.3	44.1	30.8	25.8	17.5 h/
Déficit financiero del sector público/PIB c/	5.3	5.4	6.5	14.5	17.6	8.9	7.4	6.7 h/
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios								
	37.9	40.8	55.1	23.1	-6.9	-1.8	12.0	-6.3 i/
Petroleras	74.8	114.6	166.9	40.1	13.3	-2.9	3.5	-8.6 i/
No petroleras	27.5	26.0	16.7	9.8	-27.9	0.1	24.9	-3.7 i/
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios								
	47.9	47.4	53.8	30.6	-36.5	-41.0	25.6	34.7 i/
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios								
	2.1	10.0	22.1	2.7	-10.0	-10.9	0.3	...
Millones de dólares								
Sector externo								
Valor de exportaciones de bienes y servicios	10 743	15 129	23 458	28 884	26 895	26 422	29 604	...
Petroleras	1 799	3 861	10 306	14 440	16 362	15 881	16 441	...
No petroleras	8 944	11 268	13 152	14 444	10 533	10 541	13 163	...
Valor de importaciones de bienes y servicios	11 336	16 704	25 683	33 542	21 311	12 575	15 796	...
Saldo de comercio de bienes y servicios	-593	-1 575	-2 225	-4 658	5 584	13 848	13 808	...
Servicio neto de factores	2 771	4 108	6 209	9 531	11 598	8 993	10 218	...
Saldo de la cuenta corriente	-3 259	-5 553	-8 305	-14 074	-5 922	4 366	3 725	...
Saldo de la cuenta de capital	3 692	5 835	9 330	14 775	1 812	-2 945	-1 484	...
Variaciones de las reservas internacionales	433	282	1 025	700	-4 110	2 021	3 201	...
Saldo de la deuda externa total	33 900	39 700	50 700	74 900	88 300	92 100	95 900	...
Tasa cambiaria al 31 de diciembre								
Unificada	22.72	22.80	23.26	26.23				
Controlada					96.48	143.93	192.56	305.00
Libre					148.50	161.35	209.97	380.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares; b/ Porcentajes; c/ Promedio ponderado de las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; d/ Al mes de agosto; e/ Se refiere a salarios mínimos y a promedios anuales; f/ Medio circulante, billetes y cuentas de cheques; g/ Al mes de julio; h/ Al mes de junio, e i/ Al mes de marzo.

/servicios

servicios pasó de menos del 8% del producto interno bruto en 1978 al 17% en 1981. Ello se refleja en el espectacular aumento en el déficit en cuenta corriente del balance de pagos -de 1 900 millones de dólares en 1977 ascendió a casi 14 000 millones en 1981- cuyo saldo acumulativo en los cuatro años de auge llegó a la cifra insólita de 30 000 millones de dólares. A fin de hacer frente a ese déficit, así como al desajuste financiero del sector público, se acudió al endeudamiento externo, fenómeno que fue facilitado y magnificado por la amplia disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales y la existencia de tasas de interés reales atractivas (en determinados períodos de signo negativo). Por ese motivo, y también debido a rezagos estructurales en el desarrollo del sector de intermediación financiera, la política crediticia expansiva fue insuficiente para satisfacer las necesidades de la empresa privada, que también acudió con intensidad al expediente de contratar financiamientos externos.

75. La rápida expansión de la demanda global y el rezago en la oferta contribuyeron a crear presiones inflacionarias superiores a las que se registraron en la economía internacional (entre 1980 y 1981, la variación del índice de precios al consumidor fue del orden del 30% anual, en condiciones en que el mismo indicador en los Estados Unidos de América fue del 9%). A pesar de ello, se mantuvo una tasa de cambio virtualmente estable (aun en 1981 el ritmo de deslizamiento cambiario fue muy moderado), generando una creciente sobrevaluación del peso. Tal fenómeno, a su vez, agravó el desequilibrio externo, al estimular las importaciones, desalentar las exportaciones, propiciar la salida de capitales y hacer necesaria la contratación de nuevas líneas de crédito en el exterior. Además, estos últimos fenómenos resultaron amplificados en determinados períodos por la fijación de tasas de interés poco competitivas dictadas por las autoridades nacionales.

76. Cuando la mayoría de los países de América Latina ya resentían con fuerza el impacto de la recesión internacional, México logró seguir creciendo vigorosamente, pero a costa de crear desequilibrios financieros internos y externos acumulativos cada vez mayores. El saldo de la deuda externa pasó de 34 000 millones de dólares, a finales de 1978, a 75 000 millones, en 1981.

/77. En ese

77. En ese último año, cuatro factores de signo adverso comenzaron a influir poderosamente sobre la evolución de la economía mexicana en los meses siguientes, cuyos efectos siguen vivos hasta el presente. En primer término, se produjeron los primeros síntomas de debilitamiento del mercado de los hidrocarburos, justamente cuando la dependencia de la economía mexicana de la actividad petrolera se había acentuado al máximo. En segundo lugar, como reflejo de las políticas de la principal economía industrializada, las tasas de interés reales se tornaron intensamente positivas, lo cual obligó a destinar una creciente proporción de las divisas generadas por las exportaciones al servicio de la deuda (los intereses pasaron de 1 600 millones de dólares en 1978, a 8 400 millones en 1981). En tercer lugar, la presión contra el peso mexicano -cuyo génesis fue el grado considerable de sobrevaluación cambiaria- se volvió insostenible, contribuyendo a una fuga masiva de divisas en ese año, complicada por las expectativas de los agentes privados de que la política económica habría de sufrir modificaciones a corto plazo. Así se produjo la situación paradójica de que la fuga de divisas contrarrestara parcialmente el influjo de capitales resultante del endeudamiento externo. Finalmente, el país habría de constatar en meses venideros que, por un conjunto de circunstancias -entre otras, la guerra de las Malvinas y el propio deterioro de la economía mexicana-, su acceso al crédito externo habría de interrumpirse abruptamente.

78. Los cuatro fenómenos descritos y la forma en que interactuaron hicieron crisis en 1982. A principios de ese año, las autoridades devaluaron bruscamente el peso y adoptaron otras medidas, no siempre coherentes (por ejemplo, las encaminadas a restringir la demanda se vieron parcialmente anuladas por alzas de consideración en los salarios mínimos). Posteriormente (agosto y septiembre), se adoptaron otras medidas en el ámbito cambiario -primero, la adopción de tasas múltiples, luego, la ampliación de un control generalizado de cambios- y extracambiario -la nacionalización de la banca, la declaración unilateral de una moratoria de 90 días en el servicio de la deuda externa-, todo lo cual contribuyó a agravar el clima de incertidumbre que existía entre una fracción importante de los agentes privados de la economía. Así, hacia finales del año, cuando se produjo el cambio sexenal de administración, la economía enfrentaba una profunda crisis, nacida en la caída

/del nivel

del nivel de la actividad económica -el producto interno bruto declinó en 0.5% después de cuatro años de inusitado auge e importantes logros- y en un clima de acentuados desequilibrios internos y externos.

79. Desde el primero de diciembre de 1982, las nuevas autoridades han enfrentado el difícil dilema de mitigar los desequilibrios descritos y, a la vez, rescatar la posibilidad de acrecentar la producción, la exportación y el empleo. En ese contexto, los puntos neurálgicos de la política económica giraron, y siguen girando, en torno a los siguientes problemas: cómo generar suficientes divisas para viabilizar una razonable tasa de expansión económica y hacer frente a la pesada carga derivada de la deuda externa, tema con derivaciones naturales, entre otras, hacia el diseño de la política cambiaria, la política de endeudamiento externo y la política de estímulos a la exportación; cómo sanear las finanzas del sector público, lo cual vincula a la política del gasto con las políticas tributaria, de tarifas y, nuevamente, de deuda (interna y externa); cómo abatir la inflación, tema íntimamente relacionado con los anteriores, así como con la política salarial, y cómo reactivar el ahorro y la inversión, propósito asociado a la política cambiaria, la monetaria y, en especial, a la de tasas de interés. Como se comprenderá, hay importantes combinaciones y permutas recíprocas en el grado de satisfacción comparativo de los objetivos mencionados.

80. Las nuevas autoridades enfrentaron dichos problemas en el marco del llamado "Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)", entre cuyos objetivos destacaron el control de las presiones inflacionarias, del gasto público, la protección selectiva de la planta productiva y del empleo, y la recuperación del control del mercado cambiario por parte del Estado. El programa recibió apoyo del Fondo Monetario Internacional, a través de un Convenio de Servicio Ampliado por 3 840 millones de dólares (vigente durante el período 1983-1985), complementado por la reestructuración de los compromisos derivados de la deuda externa.^{10/} Asimismo, se formuló un plan de desarrollo de mediano plazo (1983-1988) que postuló cambios estructurales en el aparato productivo, una inserción más eficiente en la economía internacional, una mayor generación de fuentes de trabajo y la creación de condiciones favorables para acceder a una sociedad más igualitaria.

10/ Esa reestructuración se explica con mayor detalle en el cuadro 4.

81. En el marco aludido, las autoridades adoptaron un conjunto de medidas concretas tendientes a corregir los desequilibrios internos y externos de corto plazo. En primer término, acordaron una nueva devaluación -que se tradujo en una fuerte subvaluación del peso mexicano- y establecieron un régimen dual de cambios: la tasa "controlada" para bienes esenciales y la "libre" para los no esenciales y la mayoría de los invisibles, ambas sujetas a un deslizamiento diferencial que permitiría su gradual convergencia en el tiempo. En segundo lugar, elevaron la recaudación de los ingresos del sector público, en parte a través del aumento de impuestos -sobre todo los que gravan al consumo- y también a través de una revisión de tarifas y precios de los bienes y servicios públicos, incluyendo los combustibles. A lo anterior se añadió una política de austeridad en el gasto gubernamental. En tercer lugar, se establecieron contactos con las fuentes acreedoras externas, que culminaron con la primera renegociación de los vencimientos de la deuda pública comprendidos en el período agosto de 1982 a diciembre de 1984 (22 500 millones de dólares). Además, se creó un mecanismo -el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios- tendiente a facilitar el pago de las deudas de las empresas privadas con el exterior, proteger a la planta productiva de quiebras por devaluaciones y ampliar las garantías a la banca del exterior. Estas medidas aliviaron, durante cuatro años, el impacto del servicio de la deuda externa. En cuarto lugar, se adoptó una política crediticia restrictiva -congruente con la intención de inhibir la demanda global- y se elevaron las tasas de interés pasivas y activas (aunque a la postre resultaron negativas en términos reales durante la mayor parte del primer año de su aplicación). En quinto lugar, se optó por seguir una política salarial restrictiva. Finalmente, se dieron los primeros pasos tendientes a sustituir el régimen de licencias a la importación por un régimen arancelario, con miras a fomentar la competitividad de las plantas industriales existentes. Ese paquete de medidas se complementó con acciones específicas encaminadas a revertir el ambiente de incertidumbre en que se movían los agentes privados y a estimular tanto la inversión nacional como la foránea.

82. La intensidad con que se aplicó cada uno de dichos instrumentos de la acción gubernamental varió en el tiempo -por ejemplo, se siguió una política del gasto público un tanto más liberal a partir del segundo semestre de 1984 que en el período precedente, y la política salarial también fue menos restrictiva en 1984 con respecto al año anterior-, pero en esencia se mantuvieron las mismas orientaciones establecidas desde diciembre de 1982. Los resultados de esas políticas empezaron a producirse en 1983, se perfilaron con mayor claridad en 1984, y luego se desdibujaron a mediados de 1985, como se señala más adelante. El conjunto de políticas tendientes a frenar la demanda global, muy especialmente la política cambiaria, surtieron un efecto rápido en relación con el desequilibrio externo, en parte a través del estímulo a las exportaciones (petroleras y no petroleras), pero particularmente al contribuir a una severa contracción en las importaciones. Así, el superávit comercial ascendió a casi 14 000 millones de dólares, tanto en 1983 como en 1984, lo cual permitió hacerle frente con creces al pago de los intereses sobre la deuda externa, acumulando un superávit en cuenta corriente de casi 5 000 millones de dólares en 1983 y de 3 725 millones en 1984, y generando también un importante aumento en las reservas monetarias internacionales. Ello significó que el país se convirtiera, por primera vez en muchísimos años, en exportador neto de capitales, valga decir, se produjo un proceso de desahorro externo, no obstante que la presión sobre la cuenta de capital se vio aliviada por la posposición de parte de las amortizaciones de deuda externa hasta 1987.

83. En lo que se refiere a las finanzas públicas, las medidas tributarias y ajustes tarifarios, aunados a la política restrictiva del gasto -la participación relativa de los gastos del Gobierno Federal, excluyendo el pago de intereses y la amortización de la deuda pasó de más del 28% en 1982 a menos del 23% en 1985- permitieron reducir el déficit financiero del sector público de un 17.6% del producto interno bruto en 1982 al 8.9% en 1983 y 7.4% en 1984.

84. Como era de esperarse, los avances para corregir el desequilibrio externo y atenuar el déficit en las finanzas públicas tuvieron un costo social elevado en términos del nivel de actividad económica y del bienestar de amplios estratos de la población, sobre todo en 1983. En ese año, el producto interno bruto sufrió un virtual desplome, al contraerse en más del 5% en términos reales. Al mismo tiempo, el desempleo abierto y el

/subempleo

subempleo aumentaron, y los salarios mínimos reales sufrieron una reducción del 23%. El panorama mejoró en 1984 -especialmente en el segundo semestre- por el efecto rezagado del repunte de las exportaciones, un aumento en la inversión privada, y una política menos restrictiva en materia del gasto público y del crédito. Con todo, el desempleo abierto no cedió, los salarios mínimos reales volvieron a sufrir un descenso (esta vez del 6.4%) y la recuperación del producto apenas superó la tasa de crecimiento vegetativo de la población. Así, el ingreso por habitante a finales de 1984 fue comparable al ya registrado en 1979.

85. Aún más significativo resultó el hecho de que no se haya logrado abatir la inflación con la celeridad postulada en el programa de gobierno. Si bien las presiones inflacionarias han seguido una clara tendencia a la desaceleración, esa tendencia ha sido muy lenta (la variación de diciembre a diciembre del índice de precios al consumidor fue de 98.8% en 1982, 80.8% en 1983 y 59.2% en 1984). Asimismo, la naturaleza de la inflación cambió durante el período examinado; si bien en 1982 y años anteriores su origen se encontraba claramente en el exceso de demanda, posteriormente se convirtió en inflación de costos -en particular vienen influyendo el aumento de los costos unitarios de la producción, asociados a la menor utilización de las capacidades instaladas; las frecuentes revisiones de los precios y tarifas de los suministros públicos; las elevadas tasas de interés nominales; el deslizamiento cambiario; los ajustes salariales-, magnificada por un cuadro de inercia inflacionaria heredada con serias distorsiones en la estructura de precios relativos y, especialmente, de expectativas de futuros aumentos de precios. La lentitud con que la inflación ha cedido incubió, a su vez, nuevos dilemas en la conducción de la política económica. Así, por ejemplo, las correcciones del tipo de cambio y los ajustes salariales variaron a ritmos inferiores a la inflación tanto en 1983 como en 1984, contribuyendo lo primero a una erosión progresiva en el grado de subvaluación del peso, y lo segundo a un freno adicional a la posibilidad de activar la oferta.

86. En dos ocasiones las autoridades corrigieron ligeramente el ritmo del deslizamiento cambiario, pero en ambos casos esa corrección se quedó corta para evitar una progresiva erosión del grado de subvaluación del peso,

/hasta que

hasta que durante el segundo trimestre de 1985 se alcanzó el precio de paridad (tasa controlada) del peso frente al dólar estadounidense, y después posiblemente se haya llegado incluso a una ligera subvaluación. Este fenómeno coincidió en el tiempo con una evolución desfavorable de la demanda externa, atribuible a la desaceleración de la economía de los Estados Unidos de América, y particularmente al debilitamiento del mercado internacional del petróleo, que obligó a México a reducir precios en tres ocasiones en los últimos siete meses, y que ha dado origen a un deterioro sistemático en los precios de intercambio.^{11/}

87. Simultáneamente, como se dijo, la economía inició una recuperación a partir de mediados de 1984, la cual se reflejó en un rápido aumento en el nivel de las importaciones, reforzando las tendencias al desequilibrio externo descritas anteriormente. Como consecuencia de este conjunto de factores de origen interno y foráneo, el valor de las exportaciones durante el primer semestre de 1985 disminuyó en 14.2% en relación con el mismo período del año anterior (la caída fue de la misma magnitud en las exportaciones de petróleo y en las no petroleras); en cambio, el valor de las importaciones reflejó un aumento del 35.5%. De mantenerse tales tendencias, el saldo comercial a finales del año registraría un superávit de 7 000 millones de dólares (en comparación con 14 000 millones en 1984), mientras que la cuenta corriente nuevamente registraría un déficit del orden de los 2 000 millones de dólares (en comparación con el superávit de 3 700 millones en 1984).

88. Por añadidura, la necesidad de seguir una política del gasto público menos restrictiva en 1984-1985 -en parte para enfrentar el creciente servicio sobre la deuda pública interna- coincidió con un desempeño pausado en el comportamiento de los ingresos públicos. Aquí influyeron la caída en los precios internacionales del petróleo y, en parte, rezagos en la aplicación de ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos (otra de las consecuencias de haber subestimado el ritmo de inflación en el presupuesto público consolidado). Así, mientras que los ingresos del Gobierno Federal, a precios corrientes, crecieron un poco más del 56% durante el primer semestre de 1985 en relación con el mismo período de 1984, los ingresos de los organismos y empresas apenas lo

^{11/} En febrero, México cotizaba el petróleo "Maya" a 25.50 dólares por barril y el "Istmo" a 29.00 dólares. En la actualidad el primero se cotiza a un precio promedio de 23.00 dólares (el precio varía de 22.50 a 23.50, según el destino) y el segundo a 26.50 dólares (el precio varía de 26.25 a 26.75).

hicieron en 38.7%. En cambio, el gasto corriente del Gobierno Federal se expandió aproximadamente en 50%, y el de inversión en casi 90%, mientras que los gastos totales de las empresas y organismos públicos crecieron en 53%. En síntesis, la caída de ingresos descrita, especialmente la de los organismos y empresas estatales, sumada a una leve reactivación del gasto -corriente de parte de las empresas, de capital de parte del Gobierno Federal- contribuyeron a que el déficit presupuestal fuese casi 60% mayor al registrado en igual período del año precedente. Si a lo anterior se suma el déficit del resto del sector público y del sistema de intermediación financiera oficial, el llamado "déficit financiero global" aumentó en 80%. Ello significa que, de mantenerse esa tendencia durante el resto del año, el déficit financiero ascendería al 6.7% del producto interno bruto, en vez del 5.1% estimado en el presupuesto y en el programa financiero aprobado a inicios del año. (Véase el cuadro 4.)

89. El deterioro reciente en las finanzas públicas tuvo, entre otras consecuencias, un importante impacto sobre el panorama monetario, en especial frente a las severas restricciones en la disponibilidad del financiamiento externo. Durante el primer semestre de 1984 casi el 30% del déficit del sector público se financió con recursos externos, mientras que en el mismo período de 1985 se registró un desfinanciamiento neto externo, al acudir a fuentes internas para cubrir la totalidad del déficit y parte de la amortización de la deuda externa. Ello obligó al Gobierno Federal a competir activamente en el sistema de intermediación por la movilización de recursos domésticos; la colocación de valores entre el público se triplicó durante el primer semestre de 1985 en comparación con el mismo período del año precedente. De aquí se siguieron dos efectos inmediatos: la iliquidez de la banca para otorgar créditos normales al sector privado, y el ascenso de las tasas de interés que ya se perfilan como una de las principales causas de la rigidez del gasto público.^{12/} Así, el deteriorado cuadro financiero del sector público, y la política restrictiva dictada por las autoridades monetarias, tienden a afectar la disponibilidad de fondos prestables y, por ende, la capacidad de recuperación de las empresas privadas.

^{12/} El aumento gradual de las tasas de interés durante 1985 (el costo medio de captación pasó de 47% en enero a 55% en junio) reflejó las tensiones inflacionarias de la economía y la activa competencia en la movilización de recursos (los Certificados de Tesorería de la Federación llegaron a ofrecer tasas pasivas 13% por encima del costo promedio de captación y las tasas interbancarias en varias oportunidades han excedido el 100%).

Cuadro 4

MEXICO: EVOLUCION DE LAS FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO DURANTE
EL PRIMER SEMESTRE, 1984 Y 1985

(Miles de millones de pesos)

	Asignación anual presupuesto 1985	Gastos efectuados		Variación (%)
		1984	1985	
<u>Ingresos</u>	<u>13 449</u>	<u>4 392</u>	<u>6 490</u>	<u>47.8</u>
Gobierno federal	7 683	2 261	3 534	56.3
Organismos y empresas controlados presu- puestalmente	5 766	2 131	2 956	38.7
<u>Gasto bruto</u>	<u>18 110</u>	<u>6 080</u>	<u>8 674</u>	<u>42.7</u>
Amortizaciones de la deuda y adefas	2 941	1 217	1 432	17.7
Gasto neto	15 169	4 863	7 242	48.9
Gobierno federal	10 195	2 487	4 043	62.6
Gasto corriente	1 933	416	624	50.0
Inversiones	846	76	142	86.8
Transferencias	3 188	712	1 345	88.8
Participaciones	1 290	388	594	53.2
Intereses	2 938	896	1 339	49.4
Organismos y empre- sas controlados presupuestalmente	4 974	2 376	3 199	34.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

90. Recogiendo los aspectos salientes de lo que antecede, habría que resaltar que con la incipiente recuperación económica -que coincidió con un deterioro en las condiciones externas- volvieron a agravarse los desequilibrios seculares de la economía que tan afanosamente se ha buscado corregir. Hacia mediados de 1985, como se dijo, la economía estaba repuntando (el volumen de la producción industrial en el primer semestre de 1985 fue 7% superior al registrado durante el mismo período de 1984), pero nuevamente se planteó el desequilibrio externo; el déficit financiero del sector público también observaba deterioro; las tensiones inflacionarias no cedían de manera significativa (la variación promedio del índice de precios al consumidor de doce meses varió de 60.8% anual en enero a 56.5% anual en agosto) y las necesidades financieras del sector público, ante la interrupción de los flujos del ahorro externo, desplazaron al sector productivo privado del acceso al crédito bancario.

91. Entre junio y septiembre de 1985 el panorama continuó deteriorándose. Ante las expectativas del público sobre la necesidad de ajustar el deslizamiento del tipo de cambio, se acentuó la salida de capitales, fenómeno que se reflejó, entre otros, en la creciente brecha entre la cotización del peso en el mercado controlado y la tasa "libre" (más de 30%), dificultando cada vez más el manejo de los mercados cambiarios. Para contrarrestar la salida de capitales, las autoridades acordaron en julio una nueva devaluación y cambios en la conducción de la política cambiaria. Se devaluó la tasa controlada en aproximadamente 20%, y se cambió el sistema de deslizamiento cambiario de una tasa fija predecible a un sistema sin anuncio previo aplicable al mercado controlado, mientras la tasa "libre" quedó librada a las fuerzas del mercado que, de inmediato, se reflejó en una variación inicial superior al 50%. Si bien las medidas se orientaron a corregir el desequilibrio externo, no dejaron de repercutir adversamente sobre las finanzas del sector público y sobre las expectativas inflacionarias.

92. Junto a la política cambiaria se instrumentaron otras disposiciones tendientes a corregir los desequilibrios macroeconómicos. En primer lugar, se aplicaron correcciones al presupuesto original del Gobierno Federal, recortando

/programas

programas de inversión y particularmente de gasto corriente, con el objeto de hacer frente a los menores ingresos, los mayores pagos de intereses sobre la deuda pública interna, y la necesidad de hacer la ejecución del presupuesto menos dependiente del crédito. Los nuevos recortes, sumados a restricciones acordadas en meses precedentes, habrían de reducir el presupuesto de gastos en 700 000 millones de pesos. Como parte de esta disposición, se produjo una importante reforma administrativa tendiente a racionalizar las actividades del gobierno, que habría de suprimir alrededor de 15 000 puestos públicos. En segundo lugar, las autoridades monetarias decidieron restringir más la expansión crediticia. Ya a principios de 1984 se dio prelación a las operaciones de mercado abierto como instrumento de regulación monetaria. De esa forma, el encaje legal de 49% que se tenía hasta 1984 se sustituyó por un encaje marginal del 10% y el 35% por compras de valores gubernamentales o "bonos de regulación". Durante el mes de junio, dado el agravamiento de los desequilibrios financieros, se estableció un "pacto de caballeros" entre el banco central y el resto de los bancos en el sentido de no recanalizar al crédito el 90% de la captación marginal. Esa disposición habría de afectar sustancialmente la capacidad crediticia de los bancos. Finalmente, y en el marco del llamado "Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX)", se aceleró la decisión de sustituir permisos previos a la importación por aranceles, con miras a ganar eficiencia y acentuar la vocación exportadora de las empresas nacionales.

93. En síntesis, todo el período examinado se caracteriza por el esfuerzo de las autoridades mexicanas para corregir desequilibrios fundamentales de la economía y a la vez reactivar la producción sobre nuevas bases. A lo largo de los últimos tres años, a pesar de logros importantes, los mismos problemas que la administración encontró en diciembre de 1982 seguían latentes en septiembre de 1985 y, en algunos aspectos, se agravaron ante las perspectivas inciertas del mercado internacional del petróleo. Las constantes entre los objetivos de la política económica (abatir la inflación, lograr suficiente holgura en el balance de pagos y las finanzas públicas a fin de atender las necesidades de una economía en expansión y crear las condiciones para que esa expansión resulte suficiente para elevar el nivel de bienestar de las mayorías, y sostenida como para asegurar el

/desarrollo

desarrollo del país a largo plazo) hacen girar la preocupación de las autoridades en ciertos puntos neurálgicos -el gasto público, la política de ingresos del sector público, la política crediticia, la política de tasas de interés, la política salarial, la política de precios, la política cambiaria- que, como se verá en seguida, resultaron directa o indirectamente afectados por los efectos del terremoto.

94. De otra parte, está el escaso margen de maniobra de las autoridades para abordar un nuevo conjunto de políticas. Baste señalar que en la actualidad, y no obstante la reestructuración de préstamos externos por 48 500 millones de dólares, cuyos vencimientos corresponden al período 1985-1990, y la reducción en las tasas internacionales de interés en meses recientes, más del 50% de las divisas generadas por concepto de la exportación de bienes y servicios se destina al servicio de la deuda foránea. (Véase el cuadro 5.) Por otra parte, más del 40% del presupuesto de gastos del Gobierno Federal se destina al servicio de la deuda interna y externa. A todo lo anterior, se suma el hecho de que algunas variables críticas en la economía mexicana, como el precio del petróleo y las tasas de interés internacionales, escapan totalmente al control de las autoridades mexicanas e introducen un ingrediente de incertidumbre en cualquier ejercicio de programación de la economía y de la política económica.

MÉXICO: INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA

(Millones de dólares)

	Saldo de la deuda a finales de año				Amortizaciones programadas antes de las renegotiaciones /						Amortizaciones programadas después de las renegotiaciones b/					
	1982	1983	1984	1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	87 608	93 779	96 651	97 019	13 322	10 831	14 813	15 744	14 215	11 119	7 038	3 736	6 670	6 266	7 863	7 598
Sector público	59 730	66 559	69 378	69 956	10 921	9 310	13 483	12 059	10 466	7 808	4 637	2 215	5 340	2 581	4 114	4 287
Bancos comerciales	46 386	54 090	56 886	57 361	8 585	7 345	11 879	10 478	9 531	6 779	2 301	250	3 736	1 000	3 179	3 258
Acreedores	13 344	12 469	12 512	12 595	2 336	1 965	1 604	1 581	935	1 029	2 336	1 965	1 604	1 581	935	1 029
Banco Mexicano	8 531	6 909	6 340	6 130	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bancos comerciales	8 386	5 146	4 999	4 999	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Acreedores	145	1 763	1 341	1 131	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sector privado	19 107	19 107	18 500	18 500	2 401	1 306	1 050	3 228	2 992	2 577	2 401	1 396	1 050	3 228	2 992	2 577
Bancos comerciales	14 557	14 557	15 415	15 415	645	894	520	3 064	2 914	2 577	645	894	620	3 064	2 914	2 577
Acreedores	4 550	4 550	3 085	3 085	1 756	502	430	164	78	-	1 756	502	430	164	78	-
FMI	240	1 204	2 433	2 433	-	125	280	457	757	734	-	125	280	457	757	734

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a/ Al mes de marzo.

b/ La primera renegotiación de la deuda pública se realizó en 1983, por un monto de 23 600 millones de dólares de corto y mediano plazo, cuyas condiciones fueron de ocho años de plazo con cuatro años de gracia, margen sobre la tasa LIBOR de 1.88% y comisiones de 1.0%. La segunda renegotiación se realizó durante el presente año, por un monto de 48 500 millones de dólares a 14 años de plazo y margen sobre la tasa LIBOR de 1.13%. Adicionalmente, a finales del mes de septiembre del presente año, las autoridades lograron un acuerdo con los principales acreedores para diferir el pago de 950 millones de dólares constituidos por amortizaciones correspondientes a los compromisos de 1985.