

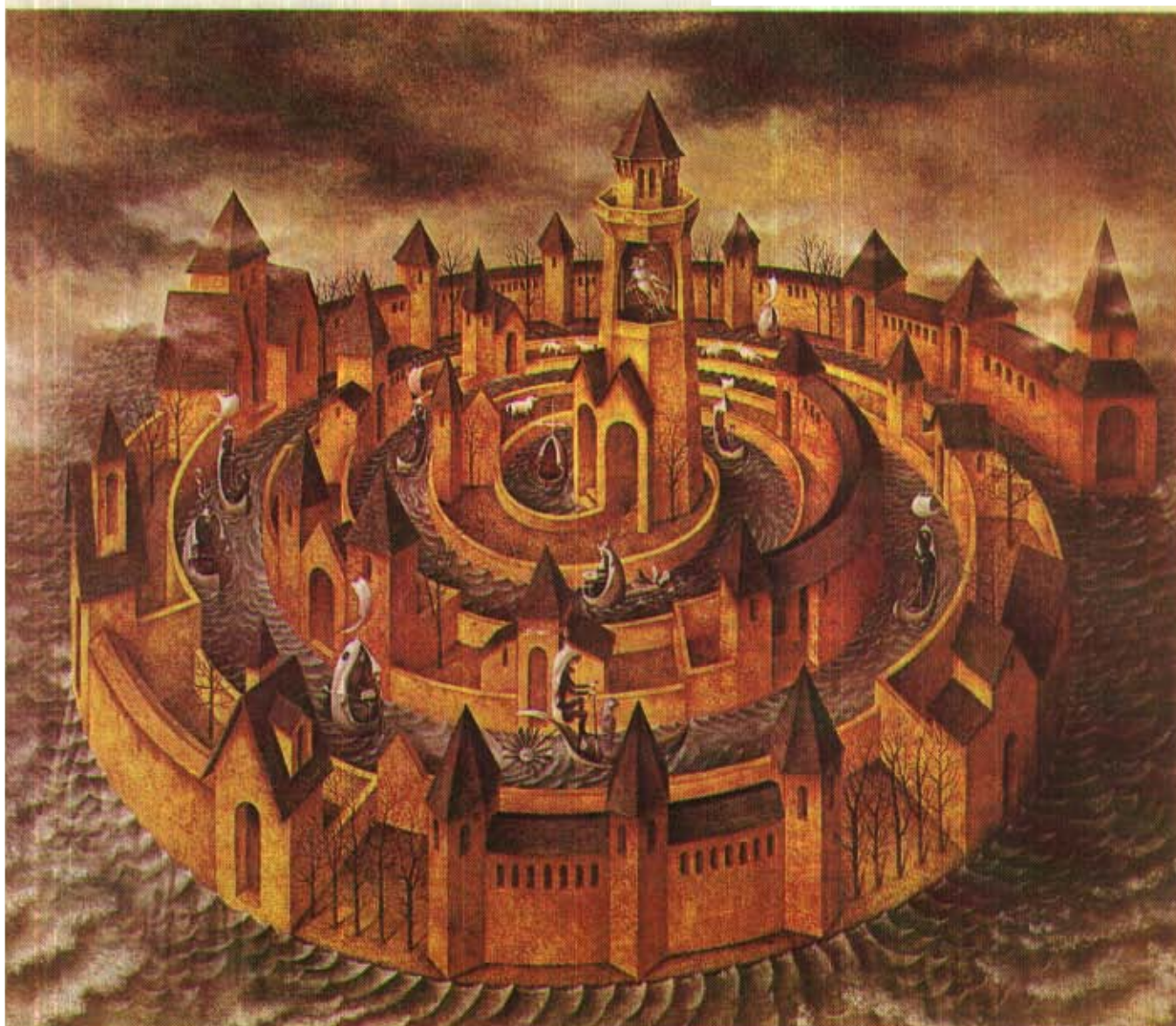
# MOMENTO económico

información y análisis de la coyuntura mexicana

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS. UNAM.

MAYO-JUNIO 1989

**el camino de la democracia:  
ajustes económicos y cuentas políticas**



## Democracia: una oportunidad para México

Roberto Borja Ochoa \*

**A** un Presidente de la República que alcanzó una pírrica victoria en las elecciones de 1988, a una Cámara de Diputados apenas mayoritaria para el PRI, y una Cámara de Senadores con la presencia de cuatro del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se vienen a sumar ahora un gobernador del Partido de Acción Nacional (PAN) en Baja California Norte, y un equilibrio de fuerzas, complicado y difícil, en Michoacán. Todos éstos son los primeros resultados prácticos de un creciente proceso de democratización de la vida política en México, a todas luces saludable y afortunado que, sin embargo, se abre paso en medio de instituciones electorales antidemocráticas, de prácticas fraudulentas del partido del gobierno (algunas escandalosas como en Michoacán), de inercias demagógicas y de muchas otras perversiones del quehacer político. Ello explica el carácter voluble de la opinión pública estos meses, a veces optimista, en ocasiones escéptica, en otras, francamente pesimistas. Intentemos por nuestra parte permanecer en el optimismo.

Después de ocho años de crisis y recesión económica no se ha producido la violencia social y política que se temía con un despertar del "México Bronco"; en su lugar, lo que ha despertado es un México político, plural, con una clara vocación democrática. Este es un gran logro del pueblo, de los ciudadanos, de los partidos políticos y su dirigentes y, a regañadientes, del gobierno.

Así, México vive hoy una magnífica oportunidad para evolucionar, por un camino reformista —desde abajo y desde arriba— hacia un régimen superior de democracia política, bienestar económico y justicia social. Esta posibilidad se ha visto ampliada en la medida en que la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil aspiran explícitamente a ello, y en que las organizaciones de la sociedad política han aceptado medir y confrontar sus fuerzas en el terreno político y electoral. Tal fue el consenso en la interpretación de la votación del 6 de julio de 1988, y tal ha sido el comportamiento, desde entonces, del conjunto de las organizaciones sociales y políticas.

Cierto es que la posibilidad democrática se ha mantenido con muchas dificultades. Las elecciones en México se inventaron para encubrir los procedimientos patrimonialistas de designación de los funcionarios, incluyendo al sucesor presidencial; sin embargo, poco a poco se han ido desprestigiando hasta llegar a la actual situación en la que el conjunto de las instituciones electorales están en quiebra total. O se reforman para hacerlas transparentes y legítimas, o se cierra el único cauce para transitar a la democracia.

Empero, la reforma electoral, necesaria e indispensable, no puede quedarse en lo meramente superficial. Lo que el triunfo del PAN en Baja California ha puesto en un primer plano, es la posibilidad de la alternancia en el poder. Frente a ello, pronto se escucharon las voces del México cuarentón pidiendo fraude patriótico contra la reacción.

Pero lo que el hecho nos señala es la necesidad de promover, entre todas las fuerzas políticas, un nuevo pacto político de rango constitucional, en el que se comprometan a respetar la Constitución en el caso de llegar por medios electorales al poder, y que establezca y garantice el acceso al poder de cualquier fuerza por esos medios electorales.

Se trataría pues de un pacto o acuerdo que promoviera y garantizara al establecimiento de una República Democrática —algunos le hemos llamado Nueva República— que, basado en los derechos y garantías individuales y sociales de la Constitución de 1917, estableciera los nuevos derechos y garantías de un régimen de democracia política plena.

De todos los partidos existentes sólo el PAN mantiene en su programa modificaciones a la Constitución en un sentido regresivo, sobre todo en lo que hace a los derechos y garantías sociales (educación, trabajo, propiedad social). Ello sin embargo no es ningún obstáculo para promover el debate y el nuevo pacto, pues esa política a quien afecta fundamentalmente es al propio PAN, que lo mantiene como una fuerza de segundo orden, enfrentada a los grandes intereses populares.

Un pacto o acuerdo político de ese carácter sería también la base para abrir paso a un conjunto de reformas económicas y sociales encaminadas a superar desequilibrios y desigualdades, y para promover, desde diversos liderazgos y concepciones ideológicas, una gran movilización en el terreno de la producción, capaz de instaurar una nueva cultura productiva de iniciativa múltiple.

En verdad no existe en México reforma económica más importante que la instauración de la democracia; sólo entonces el viejo lema patrimonialista, hispano-mexicano de "a quién conoces, cuánto vales", será sustituido por el reconocimiento de la capacidad y el trabajo, de la honradez y la dignidad de cada uno.

Una reforma política, como base para un acuerdo constitucional democrático es la gran oportunidad para instaurar una nueva República. Para cuando este artículo se publique estará el periodo extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados discutiendo la reforma electoral. Mucho me temo que esta reforma del 89 será insuficiente, y que habrá que sortear obstáculos difíciles para avanzar hacia la reforma de fondo y al acuerdo constitucional. El obstáculo principal que destaca es la estructura arcaica y premoderna del PRI. Modernizar a ese partido, es la asignatura pendiente que quizá en el 90 se lleve a cabo. Si el PRI no acepta el reto de la competencia política, y no cambia para ganar democráticamente sus votos, se convertirá, de pieza clave de la estabilidad autoritaria, en el factor principal de provocación e inestabilidad de la vida política de México. Esperemos que la actual rebelión democrática de la sociedad los obligue. Sólo entonces la oportunidad del cambio podrá ser plenamente aprovechada.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

## Crisis, armamentismo y la cuestión de la paz

José Luis Ceceña G. y Fausto Burgueño L. \*

**E**l constante peligro y amenaza de guerra en el mundo, las reiteradas provocaciones e intervenciones del gobierno norteamericano y sus aliados en Asia, Africa y América Latina, conforman una situación mundial de profundas tensiones y de verdadero peligro para la humanidad entera.

El cuantioso gasto militar y la proliferación de las armas nucleares representan un peligro real que se utiliza como amenaza permanente sobre los pueblos del mundo y atentan contra el desarrollo, la libertad, la soberanía e independencia de las naciones y su derecho para construir un mundo mejor.

En América Latina y particularmente la situación en Centroamérica está signada por las múltiples acciones de guerra y violencia auspiciada por el gobierno de los Estados Unidos; el bloqueo permanente a Cuba, la agresión e intervención en Nicaragua, Honduras y El Salvador son sólo ejemplos que no pueden ser tolerados y que exigen la mayor denuncia contra las acciones militares y políticas que buscan impedir el derecho inalienable de los pueblos por construir su propio porvenir.

Por otra parte, la carrera armamentista, la militarización del espacio y el auspicio de guerra localizada no sólo significan enormes gastos que desvían cuantiosos recursos, sino que además, inciden de manera directa en nuestras economías en crisis que agrava los problemas estructurales como la deuda, el desempleo, la producción, la miseria, desnutrición y el analfabetismo.

Los esfuerzos realizados contra la guerra y el armamentismo y la lucha por la paz deben ser apoyados, ampliados y fortalecidos. En este sentido las iniciativas para la paz de los seis países, la declaración de Delhi del 27 de noviembre de 1986, las resoluciones de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas sobre el desarme, la actividad del Consejo Mundial de la Paz y la propuesta del 3 de abril de 1987, formulada por la República

Democrática Alemana, los esfuerzos por la paz, la reunificación y el desarrollo de los pueblos promovidos por la República Democrática de Corea, constituyen entre otros, aportes trascendentales a la causa del desarme, contra la amenaza nuclear y el militarismo. Hoy más que nunca la humanidad entera requiere unificarse en torno a una causa común; la causa de la paz mundial, la colaboración y el respeto mutuo entre las naciones. Cualquier otro camino llevará tarde o temprano a la autodestrucción de la vida terrestre. La humanidad no puede ni debe permitir destruirse a sí misma o volver a la época más primitiva de la barbarie.

Hoy el mundo está atravesando por uno de los periodos de mayor tensión después de la Segunda Guerra Mundial, tanto por la existencia de nuevos factores políticos derivados de la "segunda guerra fría" como sobre todo, por lo profundo y prolongado de la actual crisis estructural en cuya perspectiva no se ve una salida próxima. Existe un amplio consenso en que una recuperación definitiva de la economía mundial no se dará antes de la mitad de los años noventa e incluso, hay quienes prevén que la situación de crisis podría prolongarse 20 ó 30 años más.

En todo caso, aún no son claras las nuevas fuentes de acumulación suficientemente ampliadas que posibiliten el inicio de otro largo periodo de recuperación del sistema capitalista mundial.

Al mismo tiempo, se desarrollan las nuevas tendencias del viejo orden económico internacional y una nueva división internacional del trabajo que mantiene a los pueblos del Tercer Mundo en los marcos históricos del atraso y la dependencia.

Con respecto a América Latina se da una situación en la que, por una parte, se agota el modelo al que está insertada en la economía mundial y, por otro lado, las nuevas tendencias de reacomodo no son lo suficientemente claras. Así la crisis mundial se revierte en forma contradictoria sobre América Latina ya porque se mantienen abiertas opciones de salida o porque se cierran en la medida que no se logre establecer una concertación a nivel regional y diseñar una nueva estrategia

\* Investigadores Titulares del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Mayo-Junio de 1989, número 45.

*Momento Económico* es una revista bimestral de análisis de la coyuntura económica de México y América Latina, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores. *Momento Económico* publica 6 números al año.

Universidad Nacional Autónoma de México *Rector*: José Sarukhán. *Coordinador de Humanidades*: Roberto Moreno de los Arcos. *Director del Instituto de Investigaciones Económicas*: Fausto Burgueño Lomeli. *Secretaría Académica*: Verónica Villarespe. *Secretaría Técnica*: Carmen del Valle. *Departamento de Ediciones*: Enrique Quintero.

*Comité Editorial*: Iris Guevara, Cristina Martínez, Javier Delgadillo, José Luis Rangel y Felipe Torres. *Director*: José Antonio Moreno. *Asesor*: Emilio Romero. *Colaboradores*: Marta Ceceña, Magdalena Alba, José Antonio Moguel, Gabriela Lobato. *Distribución*: Ricardo Galicia. *Secretaría*: Ma. Elena Lopes.

De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Torre II de Humanidades. 1er. piso. Apartado Postal 20-721. México 20 D.F. Tel. 550-5215 Ext. 2904. Número suelto: 3 000 pesos, 20% de descuento en ejemplares adquiridos en el IIEc. Suscripción anual: 18 000 pesos. Interior 18 000 pesos. Extranjero: número suelto 3 dólares, suscripción anual 15 dólares. *Tipografía y formación*: Fenian. *Impresión*: Multidiseño Gráfico.

*Ilustraciones*: Remedios Varo.

de desarrollo en un sistema mundial que cambia. En este sentido es de gran importancia considerar las actuales tensiones que persisten dentro del sistema capitalista, que si bien no han llegado, como antes, a guerras entre ellos, las tensiones, competencia, división de mercados y sus nuevas contradicciones entre EUA y Europa, entre éstos y Japón parecen hegemonías de control comercial bastante fuertes y del tipo que en periodos pasados dio lugar a guerras entre estos países desarrollados.

Desde el punto de vista político, el principal conflicto sigue siendo la tensión Este-Oeste que a pesar de los recientes signos de cambio podría continuar teniendo el efecto de reafirmar las zonas de influencia y, en consecuencia, la pérdida del grado de libertad que tengan los países subdesarrollados para definir y decidir autónomamente una política que oriente su re inserción en un mundo internacional cambiante.

Hay elementos para considerar que los países subdesarrollados y en particular los latinoamericanos dentro de una estrategia global continúen siendo peones sin voz, el traspaso de los desarrollados. Más aún, Estados Unidos ha diseñado una política estratégica para los países del Tercer Mundo destinada a contener los movimientos revolucionarios y de liberación creando fuerzas de despliegue rápido que permite colocar grupos armados en cualquier parte del mundo ante una posible insurgencia. Esta nueva agresividad político-militar ha ido acompañada de la difusión e incluso imposición de la ideología económica monetarista y neoliberal.

Dentro de este panorama, la deuda externa surge como uno de los obstáculos más importantes al desarrollo de los países del Tercer Mundo y uno de los efectos más sobresalientes de la crisis. El impacto de la deuda acumulada del Tercer Mundo y la de América Latina que supera los 400 mil millones de dólares ha colocado a los países de la región en una situación de pérdida de capacidad de autodeterminación política y económica. Desde el punto de vista económico, sus grados de libertad se han reducido al tener que aplicar políticas del Fondo Monetario Internacional que han profundizado los efectos de la crisis que sumen a nuestros pueblos en el estancamiento, el desempleo, la desnutrición, la ignorancia y la pobreza. En lo político porque ante el maniqueísmo utilizado por la tensión mundial hace que EUA, vea cualquier intento de cambio como una "amenaza comunista" y, por lo tanto, justifica con ello toda intervención económica, política e incluso militar.

El mundo es así cada vez más complejo y más peligroso. La crisis capitalista; profunda, prolongada y de carácter estructural ha convertido a decenas de países y millones de habitantes en la pobreza y el desempleo, la falta de alternativas para la recesión económica, el creciente desaliento político y la desesperación en grandes sectores de la población se convierte en un caldo de cultivo para cualquier cosa y entre otras, para la aplicación de la tesis de la trilateral para la que las democracias se hacen cada vez menos "gubernables" y se necesita buscar formas de democracia "posible" que apliquen instrumentos de gobernabilidad del capitalismo actual.

En este contexto, la amenaza de nuevos conflictos y el avance del conservadurismo adquieren una nueva dimensión contra

el avance de las fuerzas democráticas y de liberación nacional de los pueblos. Precisamente por ello la existencia y búsqueda de la paz mundial debe ser el objetivo central para permitir el progreso y el desarrollo. Pero a su vez, sólo el progreso y la democracia son los caminos para asegurar la paz mundial.



# Ricardo Torres Gaitán Maestro Emérito de la UNAM\*

**L**a Revista *Momento Económico* del Instituto de Investigaciones Económicas, saluda al maestro Ricardo Torres Gaitán, compañero de trabajo, Premio Universidad Nacional en el área de Ciencias Sociales 1988 y miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política en el reciente mes de agosto de 1989.

El prestigiado economista, investigador y catedrático universitario incursionó por los ámbitos del Sector Público en cargos de elevada responsabilidad. Como mexicano y patriota desplegó su honradez sin tacha y su capacidad analítica en decisiones fundamentales, siempre en defensa de los intereses del país.

Especialista en múltiples terrenos, destaca como un conocedor profundo de las finanzas, el comercio internacional y el sector agropecuario, preocupado por la crisis que agobia nuestra economía, desarrolla un importante análisis sobre la inflación que golpea a las grandes mayorías, definiendo con la claridad y lucidez características en él, su posición respecto a las causas de la inflación en México.

Dentro de las causas más importantes que han generado el aumento de los precios en México ubica: "1) El déficit del sector público; 2) la desviación de las utilidades de los industriales hacia inversiones no productivas, en vez de financiar el incremento de la planta productiva; 3) la creciente dependencia de la economía mexicana, en particular por el pago del servicio de la deuda externa, la remisión de utilidades y la relación desfavorable de los términos de intercambio con el exterior; 4) la acción de los monopolios y el desempleo y, 5) la rigidez del sector pro-

ductivo que determina la inelasticidad de la oferta".<sup>1</sup>

Universitario de toda su vida, ha cubierto con creces las responsabilidades de tal distinción, en su función como Director de la Escuela de Economía (hoy Facultad de Economía), mantuvo siempre posiciones progresistas privilegiando el conocimiento de nuestra realidad. También fue Director de nuestro Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, ayudando al avance y formación de nuevas generaciones de especialistas.

Ubicado siempre del lado de las mayorías oprimidas de nuestro país, considera que la urgencia de atacar y resolver los problemas de la inflación y el desempleo deben iniciarse mediante la puesta en marcha de nuevas estrategias de desarrollo redistributivas del ingreso que impulsen una reactivación decidida del sector primario y de la pequeña y mediana industria, por las posibilidades que estos sectores ofrecen en materia del aumento del empleo y de la oferta de bienes y servicios a corto plazo.

"La solución radica en el desarrollo integral del sector agropecuario y de la pequeña y mediana industria, que son los sectores económicos más indicados para contrarrestar la inflación a la vez que ofrecen oportunidades de empleo en forma masiva, al tiempo que al aumentar la oferta de alimentos y satisfactores a corto plazo, éstos tienen doble efecto: ser antinflacionarios y aumentar el empleo y la producción, pues resulta evidente que no hay otros sectores que tengan capacidad de absorber mucha mano de obra y a la vez combatir el alza de los precios mediante el incremento de la oferta de satisfactores a corto plazo en un país subdesarrollado".

El maestro Torres Gaitán como profundo analista de la realidad nacional ha impartido múltiples conferencias, entrevistas y publicado numerosos artículos y trabajos especializados destacándose,



sus libros "Teoría del Comercio Internacional" y "Un Siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano", por su trascendencia para las nuevas generaciones de economistas y estudiosos de nuestra problemática económica y social.

No obstante, el respeto y afecto que inspira su persona proviene no sólo de su alta probidad intelectual y moral sino también y, quizás principalmente, por su modestia y sencillez; por un franco y fino trato que brinda de manera espontánea a todos los que lo rodean y se acercan a él.

También es un gran conocedor de la problemática agraria de nuestro país. Michoacano oriundo de la región de tierra caliente, nunca ha olvidado su origen campesino ni las necesidades y aspiraciones de los habitantes del México rural. Actualmente cuestiona la validez de las concepciones tecnoburocráticas en boga que con base en la aplicación de los esquemas teóricos de "ventajas comparativas" y a partir de objetivos antinflacionarios de corto plazo, pretenden justificar el abandono gubernamental al sector. La crisis agropecuaria, la dependencia alimentaria y el avance de la miseria rural, son la evidencia. Por el contrario, considera que "es conveniente asociar el desarrollo integral del sector agropecuario a la industria pesquera con vistas a fortalecer la autosuficiencia alimentaria nacional". Junto a la reactivación de la producción de granos básicos y otros productos alimenticios provenientes del sector agropecuario.

Nuestro saludo es un humilde homenaje al economista, maestro y hombre que ha vertido su experiencia y conocimiento en beneficio de las futuras generaciones de compatriotas que esperan un México más equitativo e independiente.

<sup>1</sup> Ricardo Torres Gaitán, *Medidas para combatir la inflación*, disertación presentada para su ingreso como miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política.

\* Elaborado por Emilio Romero Polanco y Gerardo Minto. Miembros del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

# México hoy: avanza la pobreza y la desnutrición

Emilio Romero Polanco \*

**L**a prolongada crisis económica-estructural que ha venido experimentando México y el carácter neoliberal recesivo de la política económica adoptada por el Gobierno Federal, han contribuido decisivamente a la contracción de la producción, al crecimiento del desempleo y a la disminución del ingreso real de la población.

El costo social de la crisis se ha expresado en la generalización de la miseria del pueblo mexicano. El deterioro en las condiciones de vida de la población se origina tanto por la pérdida del poder adquisitivo real de sus ingresos, como por la contracción de los gastos de orientación social del Estado (vivienda, transporte, salud, educación, etc.).

Los expedientes a través de los cuales se ha empobrecido a grandes sectores de la población, son múltiples y variados: inflación y devaluaciones monetarias; crecientes impuestos directos e indirectos; aumentos en los precios y tarifas oficiales; disminución en términos reales de los gastos sociales y subsidios gubernamentales; recortes de personal y congelamiento de nuevas plazas; controles salariales y en los precios de garantía; maniobras "legales" y represivas contra los trabajadores, etc.

Una expresión del crecimiento de la pobreza lo constituye la pérdida en más del 50.0% del poder adquisitivo de los salarios y la disminución en alrededor del 20.0% del ingreso per cápita durante el periodo 1982-1988.

Lo anterior ha contribuido a la configuración en el país, de un patrón de distribución de la riqueza y del ingreso altamente concentrado en una pequeña minoría privilegiada, quien durante los últimos años ha visto incrementado su poder económico a expensas del proletariado urbano y rural, pero también a costa de las clases medias de la población.

## Crisis y cambios en el consumo de alimentos

Cuando la población experimenta situaciones sistemáticas de deterioro en sus ni-

veles de ingreso, se ve obligada a modificar la estructura de su consumo y de su demanda de bienes básicos.

La pérdida en los ingresos reales de la población deriva en una contracción de la demanda efectiva de bienes y servicios.

En el caso de los sectores sociales más depauperados, la baja en los ingresos repercute directamente en su gasto alimentario al disminuir su capacidad monetaria para proveerse de los satisfactores básicos para asegurarse un adecuado desarrollo nutricional.

En México, las modificaciones experimentadas durante los últimos años en la estructura del consumo alimenticio de la población, ante el impacto negativo del proceso inflacionario y las políticas de contención salarial sobre sus ingresos, que han provocado que la canasta básica de alimentos aumentara 15 veces frente a los aumentos salariales mínimos legales que sólo se incrementaron 10 veces.

Una reciente encuesta sobre gasto alimentario aplicada en zonas de la Ciudad de México,<sup>1</sup> detectó que los sectores más pobres con ingresos de hasta 1.5 veces el salario mínimo, tendieron a defender su acceso a la canasta de bienes básicos, mediante la incorporación de más miembros de la familia -principalmente de las mujeres- en el mercado de trabajo. Sin embargo, lo anterior se tradujo, en un mayor sacrificio familiar que sólo permitió comprar la misma cantidad de alimentos que antaño y, en ocasiones, aún menos. Para el periodo examinado en dicha encuesta de seguimiento, que abarcó de junio de 1985 a febrero de 1988, se comentó que "la parte del ingreso que las familias destinan a la adquisición de alimentos tendió a descender conforme los ingresos eran menores. Esto significa que las familias de menos recursos económicos gastan proporciones mayores para adquirir bienes y servicios no alimentarios pero necesarios para el sostenimiento del hogar y que son inflexibles a la baja, como la renta, la electricidad y el transporte".<sup>2</sup> Según el estu-

dio las familias que perciben hasta 1.5 veces el salario mínimo, destinaban en 1985 el 67.9% de sus ingresos en alimentos y sólo el 46.2% en 1988.

La incapacidad para sostener su gasto alimentario obligó a sustituir alimentos caros por otros más baratos a fin de evitar que la cantidad de su ingesta alimentaria no decayera en la misma proporción que su gasto.

En este sentido se puede señalar que a partir de los inicios de la década de los ochenta, se observa en el país una transformación regresiva en el patrón alimenticio vigente, al observarse en la población principalmente de bajos ingresos, la tendencia por regresar paulatinamente al consumo de alimentos baratos de origen vegetal en detrimento de los alimentos caros de origen animal.

En términos relativos al parecer el deterioro en el nivel de ingresos ha sido más acelerado en los sectores intermedios (empleados, burócratas, trabajadores universitarios, profesionistas, pequeños empresarios y comerciantes, etc.) que en los sectores tradicionalmente más depauperados. Sin embargo, en términos absolutos los niveles más dramáticos de pobreza y miseria se concentran en los núcleos marginales de la población rural y de la urbana hacinada en los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, p. 55.



<sup>1</sup> Instituto Nacional del Consumidor, "El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la Ciudad de México", *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 29, Núm. 1, enero de 1989.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

### Avanza la pobreza y la desnutrición

En la actualidad los sectores de la población que perciben ingresos fluctuantes en torno al salario mínimo (alrededor del 70.0% de los trabajadores) viven en condiciones de miseria. ¡Un salario mínimo de hoy apenas alcanza para comprar 750 gramos de carne!

A pesar de que no se disponen de estudios e información actualizada, sistemática y confiable que permitan evaluar objetivamente la evolución de la situación alimentaria en el país, existen diversas estimaciones que consideran que en la actualidad por lo menos el 40.0% de la población mexicana padece en algún grado de problemas nutricionales. El deterioro nutricional tiende a afectar severamente sobre todo a los niños, mujeres en estado de gestación o lactancia, y a los ancianos.

Recientes informaciones provenientes de los medios de comunicación periodística dan cuenta del avance de los fenómenos de la desnutrición y el hambre.

La Confederación Nacional Campesina (CNC) estima que cerca de tres cuartas partes de la población rural infantil padece este problema y sostiene que el 68.0% de la población en el campo presenta déficit en su consumo proteico y calórico.

En Michoacán, más de 1.6 millones de personas que representan a cerca del 50.0% de la población total, presentan síntomas de desnutrición en primer grado y no se descarta que en las zonas rurales más alejadas el hambre ya haya cobrado víctimas.

En Oaxaca se estima que el 68.0% de la población total está desnutrida, la gravedad del problema ha originado que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) destine despensas alimenticias para auxiliar a los sectores más necesitados.

En el Estado de México se calcula que cerca de 3 millones de niños padecen desnutrición: 45.0% de primer grado, 30.0% de segundo grado y 3.0% de tercer grado. Alrededor de 115 mil niños presentan grados avanzados de anemia semejantes a los mostrados por los niños de Biafra en las épocas de hambruna. Es decir, son



niños que pueden fácilmente morir o sufrir lesiones cerebrales irreversibles.

También hay datos que señalan por ejemplo, la existencia de situaciones similares en importantes ciudades como León, en donde se estima que hasta el 30.0% de los niños menores de cinco años que habitan en los barrios pobres, mueren por complicaciones nutritivas e infecciosas o, el caso de Guadalajara, en donde el 54.0% de los niños de zonas marginadas muestran desnutrición de primer y segundo grado. En Querétaro, se informa que sólo el 20.0% de los alumnos de primaria y secundaria están bien alimentados, existiendo altos índices de parasitosis.

### Dependencia y seguridad alimentaria

Caben resaltar las relaciones existentes entre estancamiento agropecuario, pérdida de autonomía productiva, seguridad alimentaria y nutrición. En nuestro país, la crisis en la producción de granos básicos y las tendencias a la agroindus-

trialización, han fomentado la creciente demanda de productos agrícolas provenientes del mercado mundial.

Durante los últimos años se han venido importando en promedio alrededor de 8 a 10 millones de toneladas de granos y otros productos agropecuarios y 1989 tampoco va a ser la excepción, máxime si tomamos en cuenta las adversas condiciones climáticas de sequía que afectan a las zonas temporaleras. La liberalización comercial que pretende sustituir cultivos locales cuando existan precios internacionales más favorables y que pretende canalizar apoyos exclusivamente a productos con "ventajas comparativas" susceptibles de exportación, en la práctica parece que más que fomentar las exportaciones terminará por estimular las importaciones agropecuarias en general y de alimentos en particular.

Durante 1988 se importaron 1,360 millones de dólares en alimentos, principalmente de maíz, trigo, sorgo y leche en polvo. Para ese año las relaciones entre importaciones y consumo nacional fue-

ron porcentualmente las siguientes: leche en polvo (100.0%); maíz (56.0%); trigo (46.0%); granos forrajeros (42.0%); pollos (26.0%). La creciente dependencia de alimentos conduce sin duda a agravar el problema de la seguridad alimentaria dadas las circunstancias de nuestro país. Ya que ésta a nivel nacional basada en el abasto externo requiere de contar con factores tan disímolos como la existencia de granos en el mercado mundial, divisas suficientes para adquirirlos, "visto bueno" de los gobiernos de esos países, infraestructura moderna y adecuada (transportes, almacenes, redes de abasto internas), etc.

En países como México el agravamiento de la situación alimentaria nacional, además de la presencia de la crisis económica y de las políticas de ajuste y su secuela de miseria, obedece a la presencia de un patrón alimentario destinado a satisfacer el consumo de sectores minoritarios con alta capacidad adquisitiva.

La adopción de un modelo alimentario originado en las condiciones propias de los países altamente industrializados del mundo capitalista occidental, ha chocado con las características productivas, socioeconómicas y culturales que prevalecen en nuestros países.

En una investigación realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),<sup>3</sup> sobre los sistemas alimentarios y la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, se observa que el patrón alimentario fomentado por las grandes empresas agroalimentarias nacionales y trasnacionales, traslada a nuestra región formas de consumo caracterizadas por: un alto nivel energético y proteico; un porcentaje creciente de proteínas animales; un acelerado incremento de productos industrializados altamente diferenciados y a través de la difusión masiva por medios publicitarios.

En este estudio se señala que el modelo adoptado se dio de una manera prematura, sobre todo considerando las diferencias de los ingresos medios muy in-

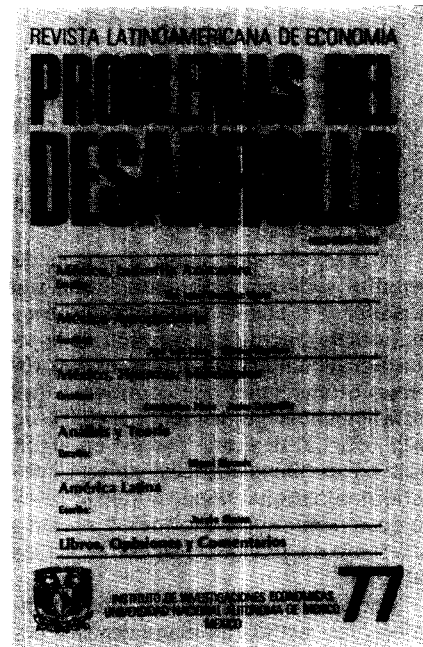
feriores observadas en nuestros países. A diferencia de la producción de masas que presenta la producción alimentaria y agroindustrial en el modelo dominante, en nuestros países ésta fue destinada como consumo de sectores minoritarios. El modelo adoptado fomentó el desplazamiento de los patrones de consumo tradicionales que son más coherentes con nuestras dotaciones de recursos naturales existentes. También se observa que "la masificación del modelo que se imita resulta imposibilitada, por los niveles de ingreso que supone, por su costo en divisas y porque la energía comercial (combustibles y otros) requerida por unidad calórica en dicho patrón es tal que su presencia sólo puede sostenerse en la medida en que la adopción se reduzca a un sector minoritario".<sup>4</sup>

Los fenómenos de desequilibrios nutricionales no deben ser vistos exclusivamente como problemas de orden moral o fisiológico, ya que sus orígenes y posibles vías de solución están relacionadas con el entorno social y económico en que se producen.

El garantizar una adecuada dieta alimentaria para las grandes mayorías nacionales y en particular para los niños que son el futuro del país, es una condición básica para aspirar a generar situaciones aceptables de salud pública, productividad y equilibrio social. Una sociedad que obliga a grandes sectores de su población trabajadora y de su niñez a vivir en situaciones de miseria y hambre, produce trabajadores famélicos y poco productivos y se condena a generar futuras generaciones de adultos con graves dificultades para desarrollarse como seres humanos en todos los ámbitos de la vida social. Los problemas de la miseria y el hambre, como lo muestran las sangrientas y dramáticas experiencias ocurridas recientemente en países hermanos como Venezuela y Argentina pueden fácilmente derivar en situaciones de descontento y desesperación que conducen a estallidos sociales de consecuencias funestas e impredecibles para nuestros países.

<sup>3</sup> FAO, *Sistemas alimentarios y seguridad alimentaria*, Roma, 1988.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, p.21.





## Inversión Extranjera Directa: ¿alternativa a la crisis mexicana?

José Antonio Moreno, José Antonio Moguel \*

**H**istóricamente la inversión extranjera directa (IED), ha sido un mecanismo de integración económica mundial, una faceta de la división internacional del trabajo y forma específica de dominación y subordinación metropolitana hacia los países subdesarrollados.

Como puntal de la dominación neocolonial la inversión extranjera contribuyó a la acumulación de capital en los países desarrollados, distorsionando la estructura económica de los subdesarrollados, a través de la explotación irracional de recursos, las masivas transferencias de riqueza y relaciones comerciales favorables en un solo sentido. La concentración de capital y el monopolio transnacional son el eje sobre el que gira la economía del mundo.

Hoy se han modificado las reglas existentes en las relaciones del capital trasnacional con los diferentes países. La crisis económica mundial ha impuesto modalidades de acción de la IED en búsqueda del mayor beneficio y seguridad.

Algunos aspectos de la restructuración económica que se vive a nivel mundial son:

- La integración de la producción a nivel mundial a través del complemento multinacional de los procesos productivos, que ha dado lugar al ensamble y producción de partes de un mismo artículo.
- El capital financiero es hoy la forma específica de articulación del proceso de acumulación que, a través de los Centros Financieros Internacionales, resume el proceso productivo mundial.
- La inestabilidad económica del mundo aunada a los desequilibrios estructurales, la creciente interdependencia entre producción y consumo, en un marco donde lo nacional y lo internacional aparecen entrelazados por la crisis económica, generando modalidades de desarrollo tecnológico, administrativo, de movilidad y flexibilidad del capital trasnacional que se desplaza, con inusitada velocidad, hacia las mas rentables y seguras opciones de operación.
- Lo anterior implica sustanciales modificaciones en los mecanismos de internacionalización del capital y modernización de las estructuras de trabajo y administración de las empresas trasnacionales, que intensifican su esfera de acción multiplicando su poder y utilidades, por la vía del capital financiero, la tecnología y la ideología de mercado.
- La competencia internacional y el desarrollo técnico, están cuestionando las hegemonías tradicionales, el rápido ascenso de Japón con elevados superávits comerciales que significan importantes montos de excedentes de capital; la presencia de Alemania, Francia y otros países europeos con tecnología avanzada; el masivo aumento de la producción de los países asiáticos de reciente industrialización, oponen su crecimiento a los déficit presupuestales y comerciales de los Estados Unidos poniendo en jaque el esquema de "dominación única".

- El estancamiento económico y la magnitud de la deuda de los países subdesarrollados aparecen como obstáculos a la restructuración económica mundial. La adecuación de estos países a la dinámica internacional implica modificaciones estructurales vinculadas a la apertura económica sobre las bases del "libre mercado", como requisito para incorporarse a las prácticas impuestas en el reordenamiento para obtener recursos frescos, inversión extranjera y sentar las condiciones de la renegociación de la deuda externa.

México es uno de los grandes deudores internacionales, el monto de su débito asciende a más de 100 mil millones de dólares, tradicionalmente subordinado económicamente había mantenido un espíritu de soberanía e independencia política en sus relaciones internacionales. Atosigado deudor cifró las posibilidades del crecimiento en la renegociación de su deuda externa. El costo social y político interno de la crisis y las presiones de la deuda requería soluciones en el corto plazo a riesgo de agravar las tensiones sociales.

Para llevar adelante la renegociación de la deuda los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) interponen las "cartas de intención" en las que la apertura económica es el factor de principio para evitar la "quiebra económica" del país.

Las modificaciones estructurales son de gran aliento y envergadura, significan el clima adecuado que pretende introducir a nuestro país en el esquema de restructuración de la economía mundial. La "modernización" explicada como desregulación económica, "flexibilización" del aparato productivo, abandono



\* Miembros del Departamento de Análisis de la Coyuntura Económica de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

del proteccionismo, remoción de las restricciones al comercio y reformas al sistema impositivo, resumen el curso del cambio estructural que hoy estamos viviendo.

Los cambios estructurales en México pueden resumirse en:

- 1) Disminución sustancial en la participación y regulación de la economía por parte del Estado mexicano, que se expresa en el alejamiento de las actividades económicas con la desincorporación, privatización o desaparición de la mayoría de empresas estatales, la reducción del gasto público y el llamado "adelgazamiento del Estado" con reducción masiva del personal a su servicio.
- 2) La apertura comercial de la economía por la vía de la incorporación al GATT y acuerdos específicos principalmente con los Estados Unidos.
- 3) Los cambios dentro del sistema financiero que limitan la participación de la Banca Central en la determinación de las tasas de interés y el tipo de cambio.
- 4) La proposición de definir sobre "otras" bases las relaciones entre el capital y el trabajo, el sistemático golpeo a las organizaciones laborales, el descenso dramático de los salarios reales y la reducción (por decreto) de las conquistas logradas sindicalmente, son síntomas del avance de esa nueva "definición" que busca modificar el contexto de la negociación obrero-patronal.
- 5) Disminución del déficit del Sector Público a través de aumentos en los impuestos y contracción del Gasto Público programable dirigido a beneficio social
- 6) Un aspecto trascendente es la nueva reglamentación referente a la participación de la IED en la economía mexicana, que abre la posibilidad de participación en la propiedad total de las empresas en ramas y sectores definidos por un nuevo reglamento. La intención explícita es la de cubrir lagunas en la estructura productiva y suplir los rezagos de la inversión nacional (pública y privada).

La IED requiere ciertas condiciones para su funcionamiento, las ventajas que ofrece nuestro país en relación a la seguridad económica demandada por los inversionistas trasnacionales, son:

- Inflación controlada.
- El tipo de cambio estable, regulado por el mercado.
- Fuerza de trabajo abundante y barata.
- Reducción a los impuestos generados sobre dividendos y regalías que la IED envía al exterior.
- Relativa estabilidad política que no contempla nacionalizaciones.

La situación no se presenta tan sencilla, en el proceso de reestructuración mundial las formas de seguridad que el capital trasnacional utiliza, han orientado de forma diferente la asignación de los recursos, otorgando un mayor peso a las actividades financieras, bursátiles y de comunicación que a las propiamente productivas, de igual manera, el destino de la IED ha sido hacia los países desarrollados en búsqueda de mercado,

mientras que la proporción hacia los países del tercer mundo ha venido disminuyendo.

Como ejemplo anotaremos que los flujos de recursos financieros entre países representan más de doce veces el movimiento comercial de bienes y servicios. De la afluencia total de la IED para los países subdesarrollados, hasta antes de 1977, correspondía aproximadamente el 50.0% a América Latina, en 1988 llega únicamente al 20.0%<sup>1</sup> y su comportamiento tiene mucho que ver con la situación política actual en nuestros países.

Cuadro 1

Inversión Extranjera Directa  
(Millones de pesos)  
1970-1988

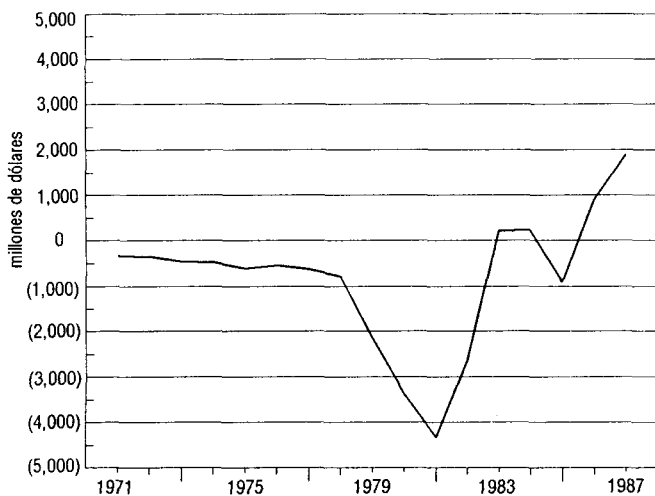
Año	Monto total Acumulado	Nuevas Inversiones	Total de Utilidades	Utilidades	
				Remitidas (%)	Reinvertidas (%)
1970	2,506.1	168.7	466.8	71.81	28.19
1971	2,822.3	163.1	490.7	69.19	30.81
1972	3,408.1	159.7	525.5	74.31	25.69
1973	4,359.5	287.3	626.9	73.92	26.08
1974	4,721.7	362.2	815.6	68.02	31.98
1975	5,016.7	295.0	986.8	65.87	34.13
1976	5,315.8	299.1	1,108.5	71.33	28.62
1977	5,642.9	327.1	971.4	65.07	34.93
1978	6,026.2	393.3	1,291.0	53.04	46.96
1979	6,836.2	810.0	1,157.1	24.54	75.46
1980	8,458.8	1,622.6	1,736.1	28.53	71.42
1981	10,159.9	1,701.1	1,866.3	29.50	70.50
1982	10,786.4	626.5	1,391.4	44.63	55.37
1983	11,470.1	683.7	381.3	48.25	51.74
1984	12,899.9	1,442.2	456.3	52.82	47.18
1985	14,628.9	1,871.0	618.1	62.50	37.50
1986	17,049.8	2,420.9	922.1	36.33	63.67
1987	20,927.0	3,887.2	893.9	46.15	53.85
1988	24,084.1 <sup>P</sup>	3,157.1 <sup>P</sup>	1,082.8	47.94	52.06

Fuente: Banco de México, "Informe Anual", cuadro de la Balanza de Pagos. Dirección General de Inversiones Extranjeras. Nafinsa, *La Economía Mexicana en Cifras*, varios años.  
Nota: p = cifras preliminares.

La tendencia de la IED en México ha sido ascendente en las últimas décadas, sin embargo su comportamiento ha sido muy sensible a las condicionantes internas; la nacionalización de la banca en 1982, las dificultades de la renegociación de la deuda, el reciente proceso electoral de 1988, significaron para

<sup>1</sup> Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe 1983-1987*, México, 1988.

Gráfica 1  
Balanza Comercial de Empresas  
con Inversión Extranjera  
(Millones de dólares)



Fuente: Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

el inversionista extranjero pérdida de confianza y disminución de los flujos de inversión externa, aunque se espera que con las nuevas disposiciones se incrementen.

El planteamiento oficial respecto a la IED, es que funcione de forma supletoria de la inversión pública y privada nacional, el monto esperado es entre un 20.0% y un 25.0% de la inversión total, se busca diversificar su origen, así como que la aportación de tecnología sea la adecuada a las necesidades de nuestro mercado y competitiva en el exterior. La derrama económica que se prevé contribuirá a resolver los problemas internos de empleo e ingreso de divisas.

A lo anterior se oponen las consideraciones de que la IED se traducirá en aumento de importaciones de las empresas transnacionales y un mayor envío de recursos al exterior por concepto de intereses, utilidades y regalías, además de que la tecnología aplicada, no necesariamente corresponderá a las necesidades internas, ya que los nuevos procesos productivos son intensivos en capital y generan menos empleos de los esperados.

Reconozcamos que la IED en su funcionamiento tiene como prioridad la rentabilidad y no el crecimiento ni la solución de la crisis económica, como capital transnacional no tiene Nación respondiendo únicamente a sus muy particulares beneficios.<sup>2</sup>

Un argumento importante en contra de la participación de la IED, es la distorsión que genera en los intercambios con el exterior por sus saldos negativos. Sin embargo, desde 1983 las empresas con inversión extranjera presentan comportamiento superavitario, su participación en las exportaciones (incluyendo maquiladoras) resulta un estímulo muy atractivo a la nueva inversión.

Se conjugan factores importantes en esta nueva posibilidad de crecimiento. La situación geográfica de México (bañado por los dos grandes océanos y más de 3,300 km de frontera con el mercado más grande del mundo), la estabilidad del tipo de cambio, las condiciones de apertura comercial y facilidades a la inversión extranjera, hacen que nuestro país sea considerado como destino viable con elevado potencial económico.

Hemos de consignar que se involucran elementos de duda y consideraciones de otra índole que las únicamente económicas.

El costo político que para nuestra Nación tiene el entregar la estructura productiva al capital transnacional es someter también los principios de independencia. Convalidar las acciones de implantación tecnológica sobrepuesta a la estructura en función de la competitividad internacional que no responde a los requerimientos del mercado interno, redundará en el mayor abatimiento de la planta productiva nacional.

Gran temor de nuestros conciudadanos industriales, que cobijados bajo el manto proteccionista del Estado clamaban por la liberalización de la economía, hoy les parece excesivo que la privatización de empresas estatales y el ingreso de la IED, les resten espacios y caminos que su tortuosa ineficiencia había labrado.



<sup>2</sup>Véase Andrés Blancas N., "Consideraciones críticas sobre la problemática actual de las divisas en México", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 19, Núm. 74, IIEc., UNAM, p. 95-118.

Cuadro 2

Distribución de la Inversión Extranjera Directa  
por sectores económicos

SECTORES	1983	(%)	1984	(%)	1985	(%)	1986	(%)	1987P	(%)	1988P	(%)
TOTAL	11,470.1	100.0	12,899.9	100.0	14,628.9	100.0	17,049.8	100.0	20,927.0	100.0	24,084.1	100.0
Industrial	8,943.7	78.0	10,213.3	79.2	11,379.1	77.8	13,294.7	78.0	15,695.2	75.0	16,715.2	69.4
Servicios	1,284.7	11.2	1,406.9	10.9	1,842.2	12.6	2,165.3	12.7	3,599.2	17.2	5,476.6	22.7
Comercio	984.4	8.6	1,015.9	7.9	1,125.4	7.7	1,276.6	7.5	1,255.4	6.0	1,502.2	6.2
Extractivo	252.3	2.2	258.0	2.0	276.0	1.9	306.8	1.8	355.6	1.7	380.5	1.6
Agropecuaria	5.0	0.0	5.8	0.0	6.2	0.0	6.4	0.0	21.6	0.1	9.6	0.0

Fuente: Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Nota: Cifras acumuladas a diciembre de cada año.

p = cifras preliminares.

Los objetivos explícitos de la nueva reglamentación a la inversión extranjera, son incorporar a nuestro país a la dinámica de la economía mundial y suponer crecimiento del empleo y el ingreso como parte de la derrama de capital. Recordemos que todo capital que proviene del exterior debe ser rembolsado y que en el mediano plazo representa presiones adicionales sobre la Balanza de Pagos. Paradójicamente los años de superávit en la Balanza Comercial de empresas con inversión extranjera, coinciden con los de mayor profundidad de la crisis y empobrecimiento de las grandes mayorías del país.

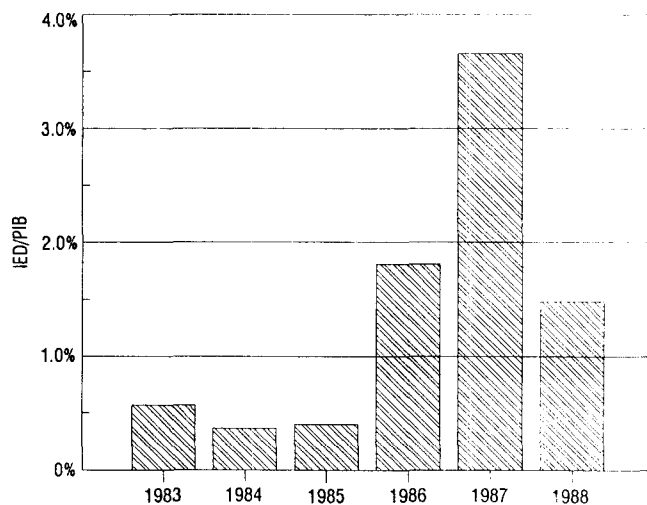
De 1983 a 1988, disminuyó la participación relativa en el sector industrial, mientras que el ritmo de crecimiento en el sector servicios fue de cuatro veces superior durante el mismo periodo.

La participación de la inversión extranjera es también un potente competidor con sectores de productores nacionales, la desigual competencia que somete a la pequeña y mediana empresa (que emplea más de 60.0% de la población económicamente activa), la induce a la quiebra y en el mejor de los casos la subordina, en este sentido la IED contribuye a agudizar el desempleo.

La participación de la IED en el Producto Interno Bruto (PIB), ha sido modesta llegando en 1987 al 3.7% aproximadamente, su importancia en cuanto a las posibilidades de jugar un destacado papel en el futuro económico de México, está en función de la suplencia a la inversión nacional y en las nuevas tendencias tecnológicas que amplían sus posibilidades de acción en los mercados internacionales y ganancias extraordinarias en el mercado interno.

El crecimiento de la inversión extranjera dentro del PIB, no necesariamente representa entrada de dinero fresco. Nos referimos a los casi 3 mil millones de dólares que en 1987 fueron

intercambio de deuda por inversión (swaps), y a la reinversión de utilidades de las empresas con inversión extranjera que no son remitidas al exterior (más de la mitad de las utilidades en la última década). Estos recursos, swaps y reinversión, son generados internamente y no son las divisas frescas que México necesita, no se generan nuevas capacidades productivas, simple-

Gráfica 2  
Participación porcentual  
de la Inversión Extranjera Directa  
en el PIB

Fuente: Nafinsa, Banco de México y SPP.

mente se ponen en funcionamiento las ya existentes, no implican más empleos ni inmediata recuperación del mercado interno, aún cuando en el mediano plazo la presencia de estos inversionistas potenciará la planta productiva. Las posibilidades de impulsar el crecimiento a partir de la renegociación de la deuda, están siendo limitadas por la decisión de la banca privada internacional de no canalizar más recursos frescos, tampoco la dinámica de la Balanza Comercial permite tener grandes expectativas en cuanto al ingreso de divisas su comportamiento en lo que va de 1989 no presenta saldos alentadores.

Cuadro 3

Inversión Extranjera en México  
por país de origen de 1983 a 1987  
(Estructura porcentual)

Pais	1983 (%)	1984 (%)	1985 (%)	1986 (%)	1987 (%)
USA	66.27	66.03	67.52	65.04	65.84
RFA	8.48	8.72	8.03	8.17	6.90
Gran Bretaña	3.06	3.05	3.06	3.24	4.70
Suiza	5.13	5.02	5.35	4.79	4.38
Canadá	1.41	1.51	1.56	1.57	1.38
Japón	6.80	6.32	6.07	6.05	5.57
Otros	8.85	9.35	8.41	11.13	11.23
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Dirección General de Inversiones Extranjeras, Secofi.

Queda aún como pequeño salvavidas el fomento a la IED, que nos parece un tanto escuálido como expectativa para impulsar el crecimiento económico de México, por su comportamiento histórico y características específicas de su composición por origen.

Casi dos tercios de la IED en México corresponde a los Estados Unidos, la participación de Japón, Alemania, Gran Bretaña y otros países cubren el restante del total. El vecino del norte atento a sus desequilibrios comerciales impone trabas a la posibilidad de acercarse a su frontera, masivas inversiones que utilicen como plataforma a México. Para ello no duda en levantar campañas contra posibles competidores, de hecho, nuestro país se convierte en escenario de confrontación transnacional.

Como resultado ante las penurias económicas de nuestro país, se ofrece la integración del Mercado Común Norteamericano, lo que implica la utilización masiva de los recursos nacionales en función de los mercados externos, dado que la contracción del mercado interno pocas posibilidades ofrece a la inversión extranjera.



## El nuevo reglamento sobre inversión extranjera

Ma. Luisa Sánchez Fuentes \*

La inversión extranjera en nuestro país ha respondido al desenvolvimiento del capital a escala internacional, en los últimos años es notorio el giro que han dado las empresas transnacionales y los cambios que en política de inversión extranjera se están realizando, en un principio participando en la minería, y la agricultura, después en las manufacturas, y ahora especialmente en los servicios. Las principales empresas con capital extranjero que operan en México son monopolios, y a nivel internacional, dominan en muchas de las más importantes ramas de la producción y de los servicios; han adquirido un creciente peso en el mercado interno y sobre todo en el comercio exterior, lo que les permite jugar un rol decisivo en la reproducción del capital y disponer de una mayor capacidad de decisión e incluso de determinación de la política económica a seguir, razón por la que, aún con el nuevo reglamento, deben de estudiarse con mayor cuidado sus formas de funcionamiento y operación global, sobre todo por parte de los especialistas en la materia.

En un marco de profundos cambios en el mercado internacional y de serios problemas nacionales, se inscribe el Nuevo Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que se publicó el pasado 16 de mayo. A diferencia de las resoluciones de 1984, se establece como prioridad el crecimiento sin inflación de la economía mexicana. Las nuevas disposiciones del reglamento dan continuidad y celeridad a la estrategia impulsada sobre todo en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuya premisa principal fue —y es en el actual sexenio—, la inserción de México en el escenario internacional, la que se complementa con la acelerada liberalización del sector externo que forma parte del mismo proceso de apertura.

Se reconoce de manera explícita que el desarrollo y modernización de la planta productiva nacional, que constituye el segundo objetivo por alcanzar, requieren cada vez más de cuantiosas inversiones que difícilmente podrían financiarse con fuentes tradicionales. La profundización de la crisis y el oneroso pago del servicio de la deuda externa, está significando entre otras cosas, nuevas formas de operación y vinculación del Estado con la economía y con el capital privado, tanto nacional como extranjero. Expresión de ello, es que para compensar la caída que ha tenido la inversión pública —pues redujo su participación promedio anual entre 1983 y 1987 en 12.8%, mientras que en 1988 fue de 33% menor respecto a 1987—,<sup>1</sup> se impulsa la inversión extranjera directa (IED) precisamente hacia los sectores más rentables y afectados por dicha contracción, tales como la pesca, el comercio y abasto y el turismo con disminuciones reales de 75%, 84% y 85%, respectivamente, en 1988, respecto a 1987.<sup>2</sup> Así, la inversión extranjera responde y participa de ma-

nera directa en el reacomodo que hoy viven los grandes grupos económicos tanto nacionales como extranjeros, e intentará cubrir de manera individual o por medio de "joint ventures" (asociación de capitales) los espacios que el capital privado nacional no está en condiciones de asumir. Por ello, señala el reglamento, la inversión extranjera deberá complementar el capital de riesgo nacional para la reactivación del país.

Por lo tanto, se intenta impulsar, por medio de nuevos mecanismos, el desarrollo del capital privado, más particularmente al capital monopolista nacional y extranjero, y hacerlos "participes" en el financiamiento del desarrollo nacional mediante la simplificación y reducción de cuatro requisitos que establece la ley:

- 1) Que el capital social pagado sea por un monto mínimo equivalente al 20% de la inversión total en activos fijos;
- 2) que las nuevas plantas se ubiquen fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial (México, Guadalajara, Monterrey); esto no es una innovación, lo nuevo es su reglamentación a través de la ley, pues especialmente las maquiladoras se han extendido en varios Estados de la República, incluso contando con la infraestructura gubernamental para tal propósito. Sin embargo, la concentración no sólo se ha dado a nivel territorial sino también en las ramas productivas, lo que ha limitado su integración al aparato productivo nacional;
- 3) que las empresas obtengan un saldo de equilibrio en su Balanza Comercial durante los tres primeros años de operación, no se establece con posterioridad a tal periodo cuáles deberán de ser sus resultados y tampoco se es claro en cuanto al tipo de equilibrio que se busca, pues tales criterios no garantizan un saldo económico favorable permanente, más aún si consideramos que las empresas con inversión extranjera han ocasionado serios desajustes en la balanza de pagos durante periodos importantes; y
- 4) que generen empleos permanentes y programas de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y desarrollo personal para los trabajadores, pues es de suyo conocido el proceso fragmentado del trabajo y la temporalidad del mismo, en muchas ocasiones debido a la falta de seguridad y organización a nivel sindical y en otras, debido a una importante concentración de unas cuantas plantas industriales que absorben la mayor parte de la mano de obra.

Tratándose de empresas maquiladoras, industriales o comerciales, siempre y cuando sean para la exportación, no se requerirá autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) para que los inversionistas extranjeros adquieran acciones.

Así, salvo en 21 áreas, los capitales extranjeros podrán participar automáticamente hasta en 100% en el resto de la economía.

En cambio, se requerirá de autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) para participar de manera mayoritaria en actividades agrícolas, ganaderas y de caza, en construcción de obras de urbanización,

\* Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> *Las Finanzas Públicas 1982-1988* en Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN), México, Año IX, No. 2, septiembre de 1988.

<sup>2</sup> Gasto e inversión pública, tasas impositivas, deuda externa e interna, tipo de cambio.

## MOMENTO económico

trabajos especiales (movimientos de tierra, excavaciones, etc.), servicios educativos y servicios relacionados con el transporte terrestre y aéreo.

La pesca (captura) tendrá hasta 49% de participación extranjera; la industria de autopartes hasta el 40%; y la explotación y/o beneficio de carbón mineral hasta 34%. Las actividades reservadas al Estado y a mexicanos se detallan a continuación:

### Actividades reservadas al Estado

- Petróleo y los demás hidrocarburos.
- Petroquímica básica.
- Explotación de minerales radiactivos (uranio), y generación de energía nuclear.
- Minería (reservas nacionales: azufre, fósforo y potasio) a que se refiere la ley de la materia.
- Electricidad.
- Ferrocarriles.
- Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.
- Banca.

### Actividades reservadas a mexicanos

- Radio y televisión.
- Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.
- Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- Explotación forestal.
- Distribución de gas.
- Organizaciones auxiliares de crédito.
- Almacenes generales de depósito.
- Uniones de crédito.
- Casas de cambio.
- Casas de bolsa.
- Sociedades de inversión de renta fija.
- Sociedades de solidaridad social.
- Cooperativas pesqueras (especies reservadas: camarón, abulón, etc.).

Otra nueva modalidad es la de permitir el acceso al capital extranjero en el mercado de valores con la supuesta característica de ser capital "neutro", puesto que participará en los rendimientos de las empresas, pero no tendrá derechos corporativos, esto es, ni el control ni la administración de las mismas, según aclaró Claudio Xavier González, asesor presidencial en inversiones extranjeras.<sup>3</sup> Esta resolución que no promueve la inversión productiva, sí puede constituirse en un mecanismo propicio para alentar nuevamente la especulación y provocar, como ocurrió en el crac bursátil de octubre de 1987, el resurgimiento de serios problemas.

Sobre el futuro comportamiento del mecanismo de susti-



tución de deuda por inversión (Swaps), a propósito del nuevo reglamento, Jaime Serra Puche, titular de la Secofi, reiteró que no se reinstalará como mecánica de atracción de la inversión por sus probados efectos inflacionarios.<sup>4</sup> La última carta de intención es enfática al señalar sus múltiples efectos desfavorables: la pérdida de reservas internacionales, presiones al alza en las tasas de interés ante la emisión de deuda pública interna para su pago, el desplazamiento de potenciales inversiones nacionales, y a corto plazo podrían producirse desajustes presupuestales e incluso fuga de capitales. Los acreedores han insistido en el uso de este mecanismo, lo que en todo caso es probable que su uso se limite a ciertos sectores que hasta su vigencia fueron los más utilizados, pues su eliminación de manera generalizada podría afectar la entrada de capital extranjero.

En sólo 18 meses se captaron un total de 2.9 miles de millones de dólares (mmd), los países y sectores económicos que más destacaron por su participación en el total fueron Estados Unidos y Gran Bretaña que en conjunto representó el 64% y dentro de los principales sectores: turismo (22.9%), la automotriz y el transporte (16.9%) y las maquiladoras (11.9%).<sup>5</sup> El propio subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología de la Secofi, atribuye la dinámica de la inversión estadounidense en los últimos dos años (tiempo de vigencia de los Swaps) a la utilización de este mecanismo.<sup>6</sup> Sin embargo, también habría que recordar que los Swaps, en sentido estricto, no significan nuevas inversiones como se establece en el reglamento y que son las que realmente

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN), Boletín Mensual, abril de 1989.

<sup>6</sup> "Participación del subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología de la Secofi, durante la XIV Reunión de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos, el 11 de febrero de 1988". en *Mercado de Valores*, No. 6, México, marzo 15 de 1988.

<sup>3</sup> *Excelsior*, 26 de mayo de 1989.

pueden ser útiles para la reactivación económica, sino un simple traslado de cuentas que en un futuro podrían significar nuevas transferencias de recursos al exterior.

### El comportamiento de la IED en México

Las empresas con IED en México han sido tradicionalmente portadoras de profundos desequilibrios en la Balanza de Pagos, —razón de sobra para ampliar el requisito a más de tres años de Balanza Comercial en equilibrio—, aunque la tendencia se ha corregido a partir de 1986: el saldo acumulado de 1978-1982 en la Balanza en Cuenta Corriente y en la Comercial fue deficitaria por -22,564 y -13,249 mmd, respectivamente.<sup>7</sup> Sólo en los últimos cinco años se reduce significativamente tal tendencia y aún se revierte en el caso de la Balanza Comercial que registra un saldo acumulado superavitario entre 1983-1987 de 2,328 mmd.<sup>8</sup>

Si bien las exportaciones han tenido una tendencia hacia el crecimiento, el ritmo de las mismas disminuyó notablemente en 1987, al tener un crecimiento de sólo 23.7% respecto a 1986, cuando en este último año habían crecido en 60.9%. La contribución de las empresas con capital extranjero en la Balanza Comercial del país en 1987 fue del 22%; 33% para las exportaciones y más de un 40% por concepto de importaciones, lo cual revela un componente de importación excesivo que exhibe una gran dependencia respecto al exterior y la ausencia de un aparato productivo lo suficientemente articulado e integrado.

Las maquiladoras, a las que se les da un fuerte impulso por su generación de divisas, registran una situación elocuente al respecto. El consumo intermedio de contenido importado, —según el último dato disponible— fue del 98.8% en 1986.<sup>9</sup> El rubro “otras partidas” (incluye remesas de utilidades, regalías y otros pagos, intereses pagados y utilidades reinvertidas), representó el 44%. Las erogaciones hechas en este rubro han sido también históricamente mayores a las nuevas inversiones, a pesar de que el saldo negativo ha disminuido en los últimos años. El saldo acumulado de 1983-1987 de “otras partidas” fue de menos 9,692 mmd, en tanto que para las nuevas inversiones fue de sólo 4,576 mmd.

Sin embargo, pese a que la política de inversión extranjera facilita un mejor dinamismo del capital extranjero, no pareciera quitarse el dedo del renglón de que “mientras la economía no retome su ritmo normal de actividad, es poco probable que la inversión privada recupere un nivel adecuado, pues en tales condiciones las perspectivas de los negocios son excesivamente inciertas”.<sup>10</sup>

Por otra parte la mayoría de la IED proveniente de los países industrializados fluye hacia los mismos pese a la mayor participación de los países subdesarrollados. (Cuadro 1).

“Irónicamente, —se señala, a propósito del nuevo reglamento mexicano sobre IED—, en Estados Unidos crece un clamor por restricciones a la inversión extranjera, justo cuando otras economías nacionales están reduciendo sus barreras a la inversión extranjera como México, cuya liberalización —se agrega— deberá ayudar al crecimiento del flujo de capital para compensar la reducción del crédito externo.”<sup>11</sup>

Nadie a estas alturas objeta la participación del capital extranjero *per se* en nuestro país. Pero la realidad es terca al expresar que los riesgos pueden ser irreversibles al profundizarse la dependencia externa, impulsar la participación indiscriminada y propiciar el desplazamiento del capital propiamente nacional, es decir, a la pequeña y mediana industria, que estará presente, si a toda costa se pretende captar la mayor cantidad de divisas para dar servicio a la deuda externa, aun si ello conlleva el debilitamiento del mercado interno.

La apertura al capital extranjero tiene un efecto múltiple en la sociedad mexicana en tanto incide, no sólo en lo económico, sino también en lo político, ideológico y social y en tal sentido es necesario orientar su destino y uso conforme a las necesidades más urgentes que reclama el país. Lo preocupante continúa siendo el rumbo maquilador y el apoyo al capital extranjero que el gobierno impulsa, bajo el supuesto de que tal opción resolverá nuestro atraso y nos convertirá en competidores al estilo de los llamados “Cuatro Tigres Asiáticos”.

Cuadro 1

Destino de los flujos de IED  
—incluye utilidades reinvertidas—  
(Millones de dólares)

País	1960	1970	1980	1986
EUA	2 940	7 589	19 220	28 050
Japón	79	355	2 385	14 480
RFA	139	876	4 180	8 999
Reino Unido	700	1 308	11 360	16 691
Canadá	52	302	2 694	3 254
Francia	347*	374	3 138	5 230
Italia	(17)*	111	754	2 661

\* Datos de 1961.

Fuente: Tomado de *Fortune*, 14 de marzo de 1988.

<sup>7</sup> Informe 1983-1987 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, (CNIE), México, 1988.

<sup>8</sup> “Apertura comercial y modernización industrial” en colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, 1988.

<sup>9</sup> Resumen de la CNIE, *ibid.*

<sup>10</sup> Mancera Aguayo, Miguel, “México en la economía internacional”, en *Comercio*

*Exterior*, Vol. 39, No. 5, México, mayo de 1989.

<sup>11</sup> *U.S. news & world report*, del 29 de mayo de 1989.



## Aspectos sobresalientes de la deuda externa. Informe del Banco de México 1988

Alicia Girón \*

**D**entro de los aspectos fundamentales presentados en el Informe del Banco de México para 1988 relacionados con el sector externo uno de los hechos más desfavorables fue el pago efectuado por concepto del servicio de la deuda externa durante el periodo 1983-1988. Este pago significó, sólo por intereses, un promedio anual de 6.0% del Producto Interno Bruto (PIB) en el tiempo señalado. Esta sangría de recursos permitió que la deuda externa total se redujera en 6.0% en términos reales durante 1988, con respecto al año anterior, para ubicarse en 100 400 millones de dólares (md).

El pago sustancialmente de los intereses y la disminución de nuevos créditos, muestran drásticamente una situación desfavorable para la economía mexicana al convertirse en un país tributario de capitales. El haber canalizado grandes cantidades al pago del servicio de la deuda externa expresó una caída del PIB y disminución de los salarios reales en más del 50.0%. La baja de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales, provocaron una concentrada distribución del ingreso "...a favor de los rentistas, en detrimento una vez más de la población asalariada".<sup>1</sup>

El efecto que ocasionó la traslación de recursos fue negativo, no sólo en el espacio económico sino político y social, cuyo singular hecho se reflejó en las elecciones de julio de 1988 y, en Baja California, un año después. Reflejando la pérdida de hegemonía del discurso del poder e incrementando la deuda social de los gobernados.

En el marco de estos hechos el Informe del Banco de México de 1988 aborda el balance del endeudamiento externo del periodo sexenal de Miguel de la Madrid y da los lineamientos de alternativas y soluciones al problema de la deuda externa realizados en 1988 y cuyas pautas regirán el actual sexenio y el devenir del siglo XXI.

### 1. Balance de un sexenio

Las características fundamentales del sexenio 1982-1988 fueron los planes de estabilización concertados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las renegociaciones de la deuda externa con los acreedores privados y la banca oficial. El primer plan acordado por un periodo de tres años (1983-1985) y el segundo plan para el periodo de junio de 1986 a finales de 1987, tuvieron como objetivo conseguir un cambio estructural de la economía mexicana para captar las divisas necesarias y pagar el servicio de la deuda externa. Las renegociaciones de la deuda externa coexistieron al parejo de los planes. Fueron tres y su objetivo básico fue dar un mayor periodo en el largo plazo para posponer el pago del principal sin dejar de pagar los intereses.

Los planes de estabilización y las renegociaciones de la



deuda externa no lograron más que un proceso de continuo "desfinanciamiento" en dicho periodo. El balance de la deuda externa del sexenio es bastante dramático, porque se caracteriza por la restricción de créditos por parte de los acreedores hacia México. Así, se señala "...los flujos de endeudamiento neto externo recibidos por el país en el curso del periodo 1983-1988 arrojaron un saldo negativo. El sector público hizo uso de créditos por 12 396 millones de dólares la banca comercial se endeudó en 831 millones de dólares".<sup>2</sup> Paralelo a ello, destaca el efecto negativo de pagar un servicio de la deuda externa, cuya transferencia real de recursos a los acreedores internacionales significó "...un promedio anual de 6.0% del PIB..."<sup>3</sup> Por lo cual, se puede juzgar por la historia a dicho periodo como el sexenio del "desfinanciamiento" del desarrollo.

Es importante destacar el comportamiento de la deuda del sector privado, ésta tuvo una reducción de 12 774 md. Este crecimiento cuantioso se logró a través de los mecanismos implementados por el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, *Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe 1988*, México, LC/MEX/L.102, 13 de junio de 1989.

<sup>2</sup> Banco de México, *Informe Anual 1988*, México, D.F., 1989.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Cambiarlos (Ficorca). La deuda privada participó de manera semejante a las renegociaciones de la deuda del sector público que llevó a cabo el gobierno de México con el Club de París y sus acreedores.

## 2. ¿Qué pasó en 1988?

En relación al año de 1988 podemos visualizar que las alternativas y soluciones presentadas para la disminución de la deuda externa a través de los "bonos cupón cero", de nuevas renegociaciones y de prepagos de deuda, serán las características fundamentales que regirán la década de los noventa. El menú de opciones presentado por México a sus acreedores incluye "...las compras de deuda con descuento, los canjes de deuda por capital accionario, los intercambios de deuda por bonos y los bonos de salida constituyeron los principales mecanismos utilizados. Estos esquemas adquirieron una importancia creciente como alternativa al financiamiento concertado dentro de los paquetes de restructuración".<sup>4</sup> Este menú de opciones irá acompañado de nuevos créditos frescos otorgados por el Banco Mundial (BM); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); del FMI y de la misma banca acreedora privada.

### A. La disminución de la deuda privada

La reducción de la deuda privada debe de enmarcarse en la política seguida por el gobierno de satisfacer los intereses del capital privado cuya participación en el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se vio favorecida por la congelación virtual del tipo de cambio. La posibilidad de comprar divisas subvaluadas, aprovechando la reserva nacional y las renegociaciones cuyo plazo fue de 7 años de gracia y 20 años para pagar permitieron disminuir la deuda del sector privado. El Informe del Banco de México no hace mención, quizás por tratarse de 1988, que el segundo semestre de 1987 el capital obtuvo ganancias cuantiosas a través de la Bolsa de Valores que le permitieron comprar divisas y acelerar el crac del 19 de octubre al obtener un devaluación de más de 30.0%.

Así, se indican los avances sorprendentes que ha conseguido la deuda del sector privado a través de Ficorca. Los pagos anticipados de este fideicomiso "...han permitido aplicar los fondos respectivos al otorgamiento de nuevos créditos a empresas establecidas en el país".<sup>5</sup> El informe señala cómo la deuda privada descendió "...en cifras redondas, de 10 000 millones de dólares en mayo de 1987 a 2 440 millones de dólares al término de 1988. De esta disminución de 7 560 millones de dólares, aproximadamente 1 330 millones de dólares correspondieron a amortizaciones normales y 6 230 millones a la cancelación anticipada de coberturas".<sup>6</sup> La reducción de la deuda privada si bien disminuyó el total de la deuda externa de México provocó la devaluación

a finales de 1987. De la misma manera, la política de subvaluación del peso en el PSE favoreció los intereses del sector privado, al igual que lo beneficia en este momento el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

### B. Créditos frescos para el sector público

Los créditos frescos obtenidos a lo largo del periodo 1983-1988 estuvieron acompañados de los términos implícitos en las Cartas de Intención que México firmó con el FMI. El cambio estructural de la economía mexicana efectuado por los lineamientos de política económica unificó que los créditos otorgados por los organismos financieros se adecuaron a aquellos sectores prioritarios en la "reorganización". Así, los préstamos del BM y del FMI y otros organismos gozaron de la llamada "condicionalidad cruzada" sin la cual no hubiesen sido otorgados.

Los créditos frescos otorgados en 1988 por los organismos financieros internacionales ascendieron a 2 258.2 md. De los cuales, el renglón prioritario es el sector agrícola que recibió aproximadamente 660 md; es decir, cerca del 30.0% se destinó a dicho sector. Le siguen en importancia el sector siderúrgico con el 18.0% y el sector vivienda con el 13.0%.

El crédito del FMI por 350 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) equivalente a 470 md fue parte del financiamiento acordado en "...el último giro de la facilidad de crédito contingente concertado con México en noviembre de 1986 por un total de 1 400 millones de DEG en apoyo al programa económico de México para 1986-1988".<sup>7</sup>



<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

**Créditos frescos en 1988**

Organismos Financieros	Destino	Monto (Millones de dls.)
FMI BM	Financiero	470.0
	Siderúrgico	400.0
	Agrícola	300.0
	Fertilizantes	265.0
	Vivienda	300.0
AIF*	VI Reposición	0.4
	VII Reposición	2.6
	VIII Reposición	2.2
CFI**	Grupo Femca, S.A.	
	Banca Serfin, S.N.C. y empresa	
	Polimar, S.A.	156.0
	VII Etapa Fira	160.0
BID	VI Etapa Ficart	200.0
	VII Etapa Fira	160.0
	Fomex	2.0

\* Asociación Internacional de Fomento.

\*\* Corporación Financiera Internacional.

Fuente: Banco de México, *Informe Anual 1988*, México, D.F., 1989.



**3. Características del “desfinanciamiento” en América Latina**

La situación de “desfinanciamiento” del desarrollo presentada en el balance que realiza el Informe del Banco de México no sólo atañe a la economía mexicana sino también está relacionada con la situación que viven los pueblos de América Latina en el marco de la crisis estructural del sistema capitalista internacional.

A tal grado que las medidas impuestas durante el periodo 1982-1988 para “solucionar” en alguna medida la deuda externa han provocado que América Latina realizara “...una transferencia neta de recursos de aproximadamente 180 000 millones de dólares. En tanto, el saldo de la deuda externa pasó de 410.4 millones de dólares en 1987 a 401.4 millones de dólares en 1988”.<sup>8</sup> El informe señala que dicha transferencia representó casi “...una cuarta parte del valor de las exportaciones de bienes y servicios de la región y aproximadamente 4.0% de su producto interno bruto”.<sup>9</sup>

**4. Conclusión**

La coexistencia de planes de estabilización y renegociaciones apuntaron al pago del servicio de la deuda externa sin comprometerse a programas productivos con participación estatal. Ante la dramática situación que presenta el Informe del Banco de México en materia de deuda externa los objetivos del discurso para buscar soluciones menos desfavorables han sido planteados en la Carta de Intención firmada por México ante el FMI y el Plan Nacional de Desarrollo de fecha reciente. La búsqueda de una renegociación que lleve implícito una disminución de cerca del 50.0% de la deuda externa total y la obtención de “créditos frescos” han sido la tarea a seguir de la política de endeudamiento externo del actual gobierno a partir de 1989.

América Latina y México, en particular, fueron “digno” ejemplo de la política del FMI cuyas alternativas presentadas para solucionar el servicio de la deuda externa han dejado rezagadas las necesidades sociales siendo éstas un riesgo para la estabilidad de los “pactos” y de las democracias latinoamericanas. El periodo 1982-1988 fue dejar de crecer para pagar planteamiento diferente al Plan Baker “crecer y pagar” siendo las renegociaciones y los planes de estabilización un fracaso al interior de las economías latinoamericanas.

Las metas para el presente año y la década del noventa serán la reducción de la deuda externa y pagar menos para poder crecer. Sin embargo, después de una serie de reuniones no hay punto de contacto entre acreedores y deudores que indique la cancelación o condonación de la “vieja deuda” y la necesidad de créditos frescos para el real financiamiento del desarrollo. El riesgo de la democracia al día de hoy corresponde a la bomba presente en la deuda social de los gobernados.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

## El presupuesto para 1989: ¿una nueva perspectiva para la deuda?

Constantino Pérez Morales \*

### Consideraciones generales

El presente año marcará el inicio de una nueva etapa a nivel del Ejecutivo Federal, el cual se manejará en un contexto de política económica que implica adiciones a la estrategia aplicada durante 1988.

En el discurso oficial se ha considerado que los resultados alcanzados con el Pacto de Solidaridad Económica tuvieron logros importantes en el aspecto de la reducción de la inflación la cual pasó de 159.2% en 1987 a 51.7% en 1988, y en el crecimiento de la actividad económica durante 1988, que fue de 1.1% en el Producto Interno Bruto (PIB), 2.0% en el consumo privado y 6.0% en la Inversión Bruta Fija.

Al respecto se pueden hacer una serie de señalamientos:

- En el periodo que va de 1982 a 1988 la economía se ha estancado. En promedio decreció en menos 0.02%, el consumo privado en menos 0.5%, y la Inversión Bruta Fija en menos 5.3%. Obviamente esta disminución no ha sido compensada por el incremento que han manifestado las exportaciones (especialmente las petroleras hasta 1982 y posteriormente las no petroleras) que aumentaron en 7.8% en promedio durante dicho periodo.<sup>1</sup>
- Si se toma en cuenta que el salario real ha disminuido durante los últimos años, la parte del consumo privado que se estaría incrementando sería aquella que se relaciona con los estratos sociales cuyos ingresos son variables, es decir, aquél que se relaciona fundamentalmente con las ganancias y con un tipo de consumo que tiene que ver con los bienes suntuarios.
- La inversión pública ha tendido a disminuir entre 1982 y 1988 en términos reales en promedio en menos 11.0%, producto de la reducción del gasto público en tal renglón. De esta manera, el incremento de la Inversión Bruta Fija en México, conforme a las pautas de política económica, sólo tiene campo para la inversión privada.

En la estrategia actual se estima que "la estabilidad interna y la renegociación de la deuda externa, colocarán a la economía sobre bases firmes para iniciar el crecimiento sostenido y equilibrado".<sup>2</sup> Así, en lo interno se ha establecido el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE),<sup>3</sup> y en

lo externo destaca la importancia de la situación de la deuda externa en el manejo de la crisis y en el crecimiento económico y, como en ocasiones anteriores, los planteamientos de su renegociación y la necesidad de la disponibilidad de recursos externos para "apoyar" el crecimiento.

En este trabajo trataremos de establecer cuáles son los nuevos planteamientos de política económica y la relación que éstos guardan con la política fiscal para 1989, y las razones por las cuales consideramos a la deuda pública como uno de los grandes obstáculos al desarrollo del país, pues desde nuestro punto de vista no se ubica en una perspectiva realmente nueva para los próximos años.

### Política fiscal y deuda pública

Nuevamente, desde hace más de un lustro, tanto a nivel del ingreso como del egreso el peso de la deuda seguirá siendo significativo para 1989.

En el cuadro 1 se puede apreciar que en 1989 por cada peso de ingreso total 48.3 ctvs provendrán del endeudamiento, lo cual no varía significativamente respecto a 1988, pues se estima que en ese año significó 48.1 ctvs de cada peso de los ingresos percibidos. Por su parte, el servicio de la deuda pasará de participar con 60.6 ctvs de cada peso ejercido del presupuesto en 1988 a 60.2 ctvs en 1989.

### En el ingreso los esfuerzos no son suficientes

Aun cuando se han hecho algunos esfuerzos por elevar los ingresos propios del gobierno (aquellos que no incluyen los financiamientos) y que de acuerdo con los planteamientos de política fiscal para 1989, se pretende fortalecer los ingresos públicos, éstos mantendrán su tendencia descendente.

Como es posible apreciar en el cuadro 1, la proporción de los ingresos propios del sector público dentro de los ingresos totales disminuirá de 51.8% en 1987 a 51.7% en 1989, o en otras palabras, seguirá manteniéndose la tendencia ascendente de los financiamientos en los ingresos federales.

Esto se ratifica si tomamos en cuenta que, según estadísticas oficiales, en relación con el PIB, los ingresos propios pasarán de 28.4% en 1987 a 25.6% en 1989. Hallándose tal tendencia influida por la participación de los ingresos petroleros, que se ubicarán de 11.7% respecto al PIB en 1987 a 7.6% en 1989.

Por su parte, los ingresos no petroleros respecto al PIB pasarán, para los mismos años, de 16.6 a 18.0%, lo cual se explica por los significativos aumentos en los ingresos provenientes: a) del impuesto sobre la renta (que en relación al PIB se incrementará de 4.7% en 1988 a 4.9% en 1989) y la incorporación del impuesto sobre los activos de las empresas (en su primer año se espera aporte 0.3% respecto al PIB en 1989),<sup>4</sup> y b) de los impuestos a la importación que se espera

\* Lic. en Economía, Director de Coordinación de Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca.

<sup>1</sup> Los datos provienen para 1982 de Ciemex-Wefa, *Proyecto Macroeconómico*, julio de 1988, Cifras Históricas de 1983 a 1988, Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para 1989*; el cuadro 5, y los datos de 1989, de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), datos publicados en *Excelsior*, 20 de marzo de 1989, primera plana.

<sup>2</sup> Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica*. . . , p. 8.

<sup>3</sup> En principio el periodo que manejará este acuerdo será de enero a julio de 1989.

<sup>4</sup> El dato del impuesto al activo de las empresas se calculó sobre la cantidad de 1.5 billones de pesos de captación esperada según la Ley de Ingresos de la Federación para 1989, y la estimada del PIB nominal de 497.7 billones manejada

aumenten de 0.4% en 1988 a 1.1% en 1989, producto en mucho de la liberalización de nuestro comercio exterior a través de la eliminación de los permisos previos a la importación.<sup>5</sup>

Sobre lo anterior valgan sólo las siguientes observaciones: dentro de las fuentes de financiamiento del Estado la tributación indirecta seguirá proporcionando una gran parte de los recursos, en tanto que la tributación directa apenas empieza a definir formas ya utilizadas en otros países, por lo que en este terreno queda mucho camino para andar.

Evidentemente, no se puede negar que con el impuesto sobre el activo neto de las empresas se ha avanzado en el campo de la tributación directa, porque él mismo actúa de alguna manera sobre la excesiva evasión fiscal existente en nuestro país. Sin embargo, volvemos a repetir, queda mucho por hacer.

#### **En el gasto público, la deuda no logra aún su restricción**

En lo referente al gasto público, según se establece en los planes de gobierno, se mantiene la disciplina de su ejercicio, la ejecución prioritaria del gasto social y la necesidad de su cambio estructural. Sin embargo, para el servicio de la deuda no se logra aún la restricción.

Ya se ha señalado el peso tan importante que tiene la deuda en el presupuesto de egresos, la cual sigue rebasando las expectativas oficiales. Tal observación se corrobora a través de los cuadros 2 y 3, donde se presentan los datos proyectados, aprobados y esperados para 1988. Destaca ahí que con respecto al presupuesto aprobado para 1988 se espera rebasarlo en casi seis puntos (pasa de 54.5 a 60.6%), con la variante de que la magnitud de los intereses muestran una leve tendencia a disminuir en su importancia, en tanto que tiende a aumentar la magnitud de las amortizaciones (sobre todo las internas).

Al respecto se pueden hacer dos observaciones aquí:

- a) Tomando en cuenta las tasas de interés actuales a nivel internacional y conforme a la magnitud de los intereses externos, una reducción en el monto de la deuda externa que implicará una disminución de hasta el 50.0%, plantearía que en la proyección del gobierno para 1989, se pasará de una participación en el gasto público de los intereses externos de 8.7 a 4.0% aproximadamente.
- b) Las políticas de tasas de interés reales y positivas, de no utilización de fuentes bancarias para el financiamiento del gobierno y la liberación de las tasas de interés bancarias, afectarán el intento de reducir la magnitud de los intereses en el servicio de la deuda, no obstante el control de la inflación en nuestro país.
- c) Aun cuando se ha llevado a cabo un gran esfuerzo de

amortización en el terreno de la deuda interna, el monto de ésta sigue creciendo en términos nominales. Lo cual en referencia al punto anterior da idea de una capitalización de pasivos.<sup>6</sup>

Para el gobierno esta situación de la deuda interna es tan importante que "resulta muy costoso y significa el mayor obstáculo para llevar a efecto el plan estabilizador de la actual administración".<sup>7</sup>

Por otra parte, resulta interesante señalar que para 1989 en tanto la Inversión Bruta Fija del sector público se espera que decrezca en 5.2%, la privada aumentará en 7.2%.<sup>8</sup> Relacionándose esto en gran medida con la política de reducción presupuestal manejada por el gobierno, donde la inversión pública pasará de un nivel de 3.4% en relación al PIB en 1988 a 2.9% en 1989. Cuadro 4.<sup>9</sup>

Aquí debe añadirse que el gobierno tomando en cuenta el abatimiento en los niveles de la Inversión Bruta Fija Nacional, pretende manejar los siguientes elementos para elevarla:

- a) La combinación de recursos públicos y privados en proyectos de infraestructura, los cuales se fijarán en plazos determinados.
- b) Vía el impulso exógeno, básicamente a través del comercio exterior y la inversión extranjera.<sup>10</sup>

En el terreno de la combinación de recursos de hecho se están estableciendo apenas los mecanismos que se habrán de seguir.

Respecto a la inversión extranjera debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las políticas de desregulación comercial e industrial y de concentración del sector público sólo en actividades prioritarias y estratégicas y de consolidación comercial (que contempla una estructura arancelaria que reduzca su dispersión, la reducción de barreras arancelarias y la negociación para garantizar el acceso de los bienes y servicios mexicanos a los mercados externos), que son parte fundamental de la nueva estrategia económica, en gran medida serán aprovechadas por

en los *Criterios Generales de Política Económica*, cuadro 6.

<sup>5</sup> Según datos oficiales la importación de mercancías se elevó de 12.2 mil millones de dólares en 1987 a 18.6 mil millones en 1988 y 207 mil millones de dólares en 1989. Véase Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica*..., cuadro 6.

<sup>6</sup> Los datos más recientes indican que durante 1988 se presentó una elevación sustancial en la magnitud de dicha deuda interna, ya que, si al 31 de diciembre de 1987 ascendía a 68.6 billones de pesos (correspondiendo 52 billones al Gobierno Federal y 16.6 billones a organismos y empresas), para el 31 de diciembre de 1988, tan sólo la deuda interna del Gobierno Federal ascendió a 108.9 billones de pesos, lo cual significa para esta parte del sector público un incremento de 109.0%, así tomando en cuenta que ésta dentro de la deuda interna constituye alrededor del 75.0%, resulta probable que la deuda interna total fluctúe para 1988 entre 140 y 150 billones de pesos. Otro indicador sobre esto mismo toma en cuenta que la proporción del servicio de la deuda interna respecto al PIB se elevó de 7.0% en 1982 a 23.4% en 1989.

<sup>7</sup> Véase periódico *Excelsior*, 10 de marzo de 1989, p. 26.

<sup>8</sup> Véase Presidencia de la República, *op. cit.*, cuadro 5.

<sup>9</sup> La comparación resulta aún más pronunciada si se observa, en el mismo cuadro 4, que en 1982 la proporción de la inversión pública fue de 7.7% respecto al PIB.

<sup>10</sup> Véase, *Excelsior*, 27 de marzo de 1989, p. 2F.

las empresas transnacionales, quienes buscarán los mejores terrenos de rentabilidad para sus inversiones.

### La deuda pública, un obstáculo al desarrollo

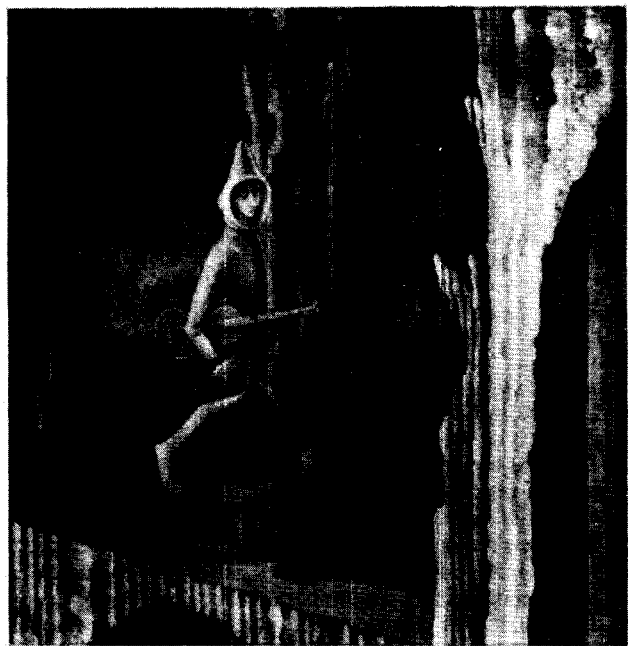
El gobierno ha mencionado insistentemente la necesidad de llevar a cabo la renegociación de la deuda externa en el primer semestre de 1989, periodo que coincide con la duración del PECE, el cual abarca de enero a julio de 1989. Tal situación obedece a los problemas de disponibilidad de créditos y la necesidad del país de financiar con recursos propios el servicio de la deuda externa.<sup>11</sup>

Evidentemente la deuda externa afecta las perspectivas del desarrollo económico futuro del país, pues la proporción de 6.3% que ocupa el servicio de la deuda pública externa en el PIB, implica una pérdida de efectos multiplicadores en la economía nacional al reducirse el nivel del gasto público interno y, por ende, la inversión y la generación de empleos, o desde otra perspectiva, por la reducción de las importaciones necesarias para apoyar a los sectores productivos del país.

Las autoridades mexicanas han planteado la necesidad de que la economía mexicana crezca a un promedio de por lo menos 4.5% anualmente, requiriéndose para ello reducir las transferencias netas de recursos hacia los países acreedores del 6.0% respecto al PIB a 1.5 ó 2.0%; de que se proporcionen recursos frescos que asciendan a 7 mil millones de dólares anualmente o una capitalización de intereses sobre una base multianual y la reducción de la deuda bajando las tasas de interés.

Por su parte, los países acreedores en su mayoría han seguido en una posición inflexible, el caso más comentado sobre una solución diferente al problema de la deuda ha sido el Plan Brady, el cual establece una reducción del monto de la deuda externa en 20.0% y la aportación de por lo menos 24 mil millones de dólares a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial –aportando cada institución 12 mil millones en 3 años–. Sin embargo, esta propuesta presenta varios puntos delicados, como son: la no aceptación de una reducción de la deuda hasta un 50.0% como pretenden los países deudores; la insuficiencia de la disponibilidad de recursos para las necesidades que tienen dichos países y, principalmente, el hecho de pretender profundizar los programas de ajuste.<sup>12</sup>

Ante la perspectiva que ofrece nuestro país, resulta indudable, que hasta el momento la puerta del endeudamiento no representa sino una salida de recursos que deberían estar financiando el desarrollo, es evidente, que el motor del crecimiento vendrá en lo fundamental del ahorro interno, el cual por cierto no sólo se ha perdido por la salida de recursos al exterior vía el servicio de la deuda,<sup>13</sup> sino además por la propia fuga de ca-



pitales e incluso por su utilización improductiva en inversión especulativa y consumo suntuario.

Conforme a lo anterior, podemos suponer que el Estado mexicano no encontrará una solución cabal a la crisis de sus finanzas, hasta en tanto la deuda interna y externa no dejen de tener la importancia que ahora guardan. Porque en lo que se refiere al crédito en el futuro su reflujó se presenta como un gasto, es decir, siempre llega el momento de pagar, y por el lado del egreso, no puede dejar de significar una transferencia de recursos hacia los acreedores, que en el contexto de la deuda interna se manifestará en una mayor concentración del ingreso y, en el de la deuda externa, se presentará como una pérdida de la soberanía para determinar el tipo de estrategia económica más conveniente para el país.

Sobre éste último aspecto valga mencionar lo que señala la Carta de Intención establecida con el FMI para 1989,<sup>14</sup> en su punto número 28:

“Las autoridades mexicanas consideran que las políticas y medidas descritas en esta Carta son adecuadas para lograr los objetivos del programa, no obstante, están dispuestas a adoptar medidas adicionales, si fuera necesario para alcanzar dichos objetivos. Durante la vigencia del Acuerdo las autoridades de México y del Fondo Monetario Internacional sostendrán consultas periódicas para evaluar el avance conseguido en las metas del programa...”

Ante esta situación se puede concluir que en nuestro país uno de los grandes obstáculos al desarrollo lo constituye la deuda pública, por lo cual no se pueden establecer políticas o acuerdos que en las declaraciones manifiesten la necesidad del desarrollo, pues esta nación requiere de hechos concretos que restablezcan el 50.0% de disminución de salario real de los trabajadores y que proporcionen 5 millones de empleos que se requieren hasta este momento,<sup>15</sup> ya que de lo contrario la disminución en los niveles de bienestar de la población será la tónica que siga presentando nuestro país.

<sup>11</sup> Véase, Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 11.

<sup>12</sup> Véase, *Excelsior*, 28 de marzo de 1989, p. 2F.

<sup>13</sup> Según cálculos de una institución bancaria americana, la fuga de capitales en México ascendió entre 1977 y 1987 a cerca de 90 mil millones de dólares, Véase

periódico *El Financiero*, 11 de abril de 1989, primera plana.

<sup>14</sup> Véase convenio publicado en el periódico *Excelsior*, 12 de abril de 1989, p. 21-A.

<sup>15</sup> Los datos fueron manejados por el Secretario de Hacienda, Véase *Excelsior*, 10 de marzo de 1989, p. 10-A.

**Cuadro 1**  
**Ingresos, Egresos y Servicio de la Deuda**  
**1988 Esperado y 1989 Proyecto**  
**(Billones de pesos)**

Concepto	(A = B + C) Consolidado	1988 <sup>e</sup> (B) Gobierno Federal	(C) Organismos y Empresas	(D = E + F) Consolidado	1989 <sup>pf</sup> (E) Gobierno Federal	(F) Organismos y Empresas
1. Ingresos totales <sup>1,5</sup>	216.8 <sup>1</sup>	165.5	51.3 <sup>1</sup>	246.5 <sup>1</sup>	191.7	54.8 <sup>1</sup>
1.1 Ingresos propios <sup>1</sup>	112.4 <sup>1</sup>	67.6	44.8 <sup>1</sup>	127.4 <sup>1</sup>	81.8	45.6 <sup>1</sup>
1.2 Financiamiento bruto <sup>4</sup>	104.4	97.9	6.5	119.1	109.9	9.2
2. Egresos totales <sup>1</sup>	216.8 <sup>1</sup>	158.1 <sup>1</sup>	56.7	246.5 <sup>1</sup>	183.0 <sup>1</sup>	63.5
2.1 Gasto programable <sup>1</sup>	71.7 <sup>1</sup>	27.9 <sup>1</sup>	43.8	83.5 <sup>1</sup>	34.0 <sup>1</sup>	49.6
2.2 Participaciones, estímulos y otros	13.8	13.8		14.6 <sup>2</sup>	14.6 <sup>2</sup>	
2.3 Servicios de la deuda	131.3	116.4	14.9	148.4	134.4	13.9
Intereses	68.5	62.1	6.4	55.1	49.0	6.2
Amortización	61.1	52.5	8.5	91.1	83.4	7.7
Adefas	1.7	1.7		2.1	2.1	
3. Financiamiento neto	n.d.	n.d.	n.d.	23.0 <sup>3</sup>	21.6 <sup>3</sup>	1.4
4. Disponibilidad de recursos por concepto de deuda (1.2 - 2.3)	(26.9)	(18.5)	(8.4)	(29.3)	(24.5)	(4.7)
5. Proporción de los ingresos propios necesarios para saldar el servicio de la deuda (4/1.1)	23.9%	27.4%	18.8%	23.0%	30.0%	10.3%

<sup>1</sup> Se descontaron las transferencias del Gobierno Federal a organismos y empresas para evitar duplicaciones. En 1988 por 7 billones 387.5 mil millones y en 1989 por 8 billones 686.3 mil millones de pesos.

<sup>2</sup> No incluye los intereses en la Tesorería por concepto de ASA y Capufe, por estar considerados como ingresos del Gobierno Federal.

<sup>3</sup> Esta cantidad no coincide con la diferencia entre financiamientos, amortizaciones y adefas porque en el Gobierno Federal al Financiamiento Bruto se resta la estimación del gasto que no se ejercerá (520 mil millones de pesos) y el Incremento de Pagos en Trámite (2,327.9 mil millones de pesos).

<sup>4</sup> Se obtuvo por diferencia entre los Ingresos Totales y los Ingresos Propios, pues ni la Ley de Ingresos ni el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1989 lo mencionan o anotan en los cuadros estadísticos.

<sup>5</sup> Se parte del supuesto de que los Ingresos Totales (1) son iguales a los Egresos Totales (2).

Nota: Los totales no pueden coincidir debido al redondeo.

n.d.: Información no disponible.

Fuente: Elaborado con datos de la SPR, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989*. Proyecto, Tomo I, p. 201-202 y SHCP, *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1989*.

**Cuadro 2**  
**Servicio de la Deuda Pública 1988 - 1989**  
**(Billones de pesos)**

Concepto	Proyecto de Presupuesto 1988		Presupuesto Aprobado 1988		Presupuesto Esperado 1988		Presupuesto 1989	
	(1)	%	(2)	%	(3)	%	(4)	%
Gasto Total (GT)	235.7	-	208.9	-	216.8	-	246.5	-
Servicio de la deuda	133.8	56.8	113.9	54.5	131.3	60.6	148.4	60.2
Intereses	85.3	36.2	65.0	31.1	68.5	31.6	55.1	22.4
Internos	-	-	-	-	52.1	24.0	33.7	13.7
Externos	-	-	-	-	16.4	7.6	21.4	8.7
Amortizaciones	46.9	19.9	47.3	22.6	61.1	28.2	91.1	37.0
Internas	-	-	-	-	49.7	22.9	80.9	32.8
Externas	-	-	-	-	11.4	5.3	10.2	4.1
Adefas	1.6	0.7	1.6	0.8	1.7	0.8	2.1	0.9
Internas	1.6	0.7	1.6	0.8	1.7	0.8	2.1	0.9
Gobierno Federal	117.0	49.6	99.0	47.4	116.4	53.7	134.4	54.5
Intereses	77.2	32.8	59.0	28.2	62.1	28.6	49.0	19.9
Internos	-	-	-	-	50.3	23.2	32.5	13.2
Externos	-	-	-	-	11.8	5.4	16.5	6.7
Amortizaciones	38.2	16.2	38.4	18.4	52.5	24.2	83.4	33.8
Internas	-	-	-	-	47.2	21.8	78.1	31.7
Externas	-	-	-	-	5.4	2.5	5.3	2.2
Adefas	1.6	0.7	1.6	0.8	1.7	0.8	2.1	0.9
Internas	1.6	0.7	1.6	0.8	1.7	0.8	2.1	0.9
Organismos y Empresas	16.8	7.1	14.9	7.1	14.9	6.9	13.9	5.6
Intereses	8.1	3.4	6.0	2.9	6.3	2.9	6.2	2.5
Internos	-	-	-	-	1.8	0.8	1.3	0.5
Externos	-	-	-	-	4.5	2.1	4.9	2.0
Amortizaciones	8.6	3.6	8.9	4.3	8.5	3.9	7.7	3.1
Internas	-	-	-	-	2.5	1.2	2.8	1.1
Externas	-	-	-	-	6.0	2.8	4.9	2.0

Fuente: Elaborado con datos de la SPR, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1988 y Presupuesto de Egresos de la Federación 1988 y 1989*.

Cuadro 3

Evolución del Gasto Presupuestal de 1988  
(Billones de pesos)

Concepto	Proyecto de Presupuesto 1988 (1)	Presupuesto Aprobado 1988 (2)	Presupuesto Esperado 1988 (3)	Presupuesto 1989 (4)	Variaciones		
					(4)/(1)	(4)/(2)	(4)/(3)
<b>Gasto Total</b>	235.7	208.9	216.8	246.5	4.58	18.00	13.70
Adefas a Pagar y Economías	2.5	2.5 <sup>1</sup>	2.1	2.8	12.00	12.00	33.33
Amortización	46.9	47.3	61.1	91.1	94.24	92.60	49.10
<b>Gasto Neto Presupuestal Pagado</b>	186.3	159.1	153.6	152.6	-18.09	-4.09	-0.65
Menos	99.3	79.6	84.0	71.8	-27.69	-9.80	-14.52
Intereses Pagados	85.3	65.0	68.5	55.1	-35.40	-15.23	-19.56
Participaciones y Estímulos	12.4	13.0 <sup>2</sup>	13.8	14.6	17.74	12.31	5.80
Adefas Pagadas	1.6	1.6	1.7	2.1	31.25	31.25	23.53
<b>Gasto Programable Pagado</b>	87.0	79.5	69.6	80.8	-7.13	1.64	16.09
Más							
Adefas a Pagar y Economías	2.5	2.5 <sup>1</sup>	2.1	2.8	12.00	12.00	33.33
<b>Gasto Programable Devengado</b>	89.5	82.0 <sup>4</sup>	71.7 <sup>3</sup>	83.6 <sup>3</sup>	-6.59	1.95	16.60
Gobierno Federal	35.4	31.4 <sup>4</sup>	27.9 <sup>3</sup>	34.0 <sup>3</sup>	-3.95	8.28	21.86
Organismos y Empresas	54.1	50.6 <sup>4</sup>	43.8	49.6	-8.32	-2.36	13.24

<sup>1</sup> Se partió del supuesto de que no varió esta cantidad respecto al Proyecto de Presupuesto.

<sup>2</sup> Esta cantidad se estimó tomando en cuenta que en el Proyecto las participaciones ascendieron a 12.1 billones, estimándose por tanto que los estímulos ascenderían 0.3 billones, por lo que a la cantidad manejada en el presupuesto aprobado en cuanto a las participaciones (12.7 billones de pesos) se le sumó la de los estímulos.

<sup>3</sup> Se descontaron las transferencias del Gobierno Federal a organismos y empresas para evitar duplicaciones. En 1988 por 7 billones 387.5 mil millones y en 1989 por 8 billones 686.3 mil millones de pesos.

<sup>4</sup> Los parciales no suman el total tomando en cuenta el supuesto de la nota 2.

Fuente: Elaborado con datos de la SPP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988*, Proyecto, Tomo I, SPP, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988 y SPP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 1989*, Proyecto, Tomo I.

Cuadro 4  
Evolución del Gasto Programable  
(porcentajes respecto al PIB)<sup>1</sup>

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Proyecto de Presupuesto 1988 <sup>3</sup>	Presupuesto Aprobado 1988 <sup>3,4</sup>	Presupuesto Esperado 1988	Presupuesto 1989
<b>Gasto Programable Devengado</b>	28.2	24.3	23.5	23.0	22.1	19.4 <sup>2</sup>	22.0	20.5	17.5	16.8 <sup>2</sup>
Corriente	15.0	14.0	13.6	14.1	14.0	12.4	13.5		11.3	11.1
Servicios Personales	7.9	6.1	6.0	6.2	5.8	5.2	5.9		5.0	4.8
Otros	7.1	7.9	7.6	7.9	8.2	7.2	7.6		6.3	6.3
Inversión Física y Financiera	7.7	5.7	5.2	5.0	4.3	3.9	5.1		3.4	2.9
Transferencias a no controladas	5.0	4.1	3.7	3.4	3.2	2.9	3.3		2.6	2.4
Cuentas Ajenas	0.5	0.5	1.0	0.5	0.6	0.4	0.1		0.2	0.3
<b>Gobierno Federal</b>	12.4	9.8	9.4	9.3	8.3	7.4	8.7		6.8	6.8
Corriente	5.1	3.8	3.8	3.9	3.6	3.4	3.8		3.2	3.3
Servicios Personales	4.3	3.2	3.2	3.3	2.9	2.7	3.2		2.6	2.6
Otros	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6		0.6	0.7
Inversión Física y Financiera	2.3	1.9	1.9	2.0	1.5	1.2	1.6		1.0	1.1
Transferencias a no controladas	5.0	4.1	3.7	3.4	3.2	2.9	3.3		2.6	2.4
<b>Organismos y Empresas</b>	15.8	14.5	14.1	13.7	13.8	12.0 <sup>2</sup>	13.3		10.7	10.0 <sup>2</sup>
Corriente	9.9	10.2	9.8	10.2	10.4	9.0	9.7		8.1	7.8
Servicios Personales	3.6	2.9	2.8	2.9	2.9	2.5	2.7		2.4	2.2
Otros	6.3	7.3	7.0	7.3	7.5	6.5	7.0		5.7	5.6
Inversión Física y Financiera	5.4	3.8	3.3	3.0	2.8	2.7	3.5		2.4	1.8
Cuentas Ajenas	0.5	0.5	1.0	0.5	0.6	0.4	0.1		0.2	0.3

<sup>1</sup> Según los *Criterios Generales de Política Económica para 1989*, de 1982 a 1986 se utilizó el PIB base 1970 y de 1987 a 1989 se utilizaron estimaciones base 1980.

<sup>2</sup> Los totales no coinciden debido al redondeo.

<sup>3</sup> En estos datos se utilizó también el PIB base 1970.

<sup>4</sup> No hay datos disponibles publicados sobre el desglose de Gasto Programable.

Fuente: SPP, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1988*, Proyecto, Tomo I, Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, correspondientes a 1988 (Cuadro 2) y 1989 (Cuadro 2).



## A 10 años del triunfo: la vocación de paz de Nicaragua\*

José Enrique González Ruiz \*

### La agresión adquiere tonalidades políticas

El gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica intenta repetir en Nicaragua lo que hizo en Panamá con motivo del pasado proceso electoral: montar un escenario en el que parezca que el gobierno defrauda la voluntad popular y alentar política y económicamente a la oposición.

Si la crisis económica que azota a la nación centroamericana se relaciona mecánicamente con el antisandinismo, previsiblemente veríamos un cambio dramático en la situación nicaragüense. Así lo reconoce el vicepresidente Sergio Ramírez Mercado: "Si la derecha lograra aquí traducir la inconformidad económica en un desencanto hacia el proyecto sandinista, nos ganarían las elecciones por una inmensa mayoría". Pero él mismo precisa: "la realidad es que eso no es así. Aquí el pueblo no hace una conexión entre crisis económica y desafección al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)".<sup>1</sup>

En evidente desacuerdo con esa opinión, el Departamento Norteamericano de Estado presiona desde hace tiempo a *la contra* para que regrese a Nicaragua y participe en las elecciones. Incluso ha amenazado a los mercenarios con retirarles el financiamiento que sirve para que sostenga su "cuartel general" en Miami, con el fin de "alentarlos" a retornar y tomar parte en el proceso electoral de febrero de 1990. Los soldados de fortuna, por su parte, condicionan su desmovilización y repatriación a la aceptación por parte del gobierno sandinista de las demandas de la Unión Nacional Opositora (UNO), entre las cuales está la de practicar las elecciones "bajo condiciones de libertad, honestidad y eficacia que actualmente no se dan".<sup>2</sup>

¿Por qué es tan importante para los Estados Unidos la participación electoral de *la contra*? ¿Habrá variado la intención de acabar por cualquier medio la revolución popular sandinista?

Sería iluso creer que la potencia del norte ha renunciado a su pretensión de "recuperar" Nicaragua. Lo que sucede es que necesita legitimidad para su intervencionismo y lo que puede dársele es el fraude electoral. Si le resulta la maniobra de descalificar los comicios de febrero del año entrante, podrá argumentar que su apoyo a los mercenarios forma parte de la defensa de los "principios del mundo libre".

El 12 de mayo concluyeron en Washington las sesiones de la Comisión Bipartidista por Elecciones Libres en Nicaragua, que se realizó bajo el auspicio de la "World Freedom Foundation". El balance de la misma "deja claramente establecida la decisión de Estados Unidos de intervenir directamente 'en el terreno' del proceso electoral nicaragüense, a través del financiamiento a la oposición, desplazamiento en el terreno de equipos de 'asesores políticos', organizadores, expertos en medios de comunicación y formación de opinión pública y otras especialidades, diseño de campañas publicitarias para la derecha así como la organización de un enorme equipo de 'observadores internacionales' a la medida de los intereses de la Administración Bush".<sup>3</sup>

Entre los participantes en las audiencias públicas de esa Comisión estuvo el senador Robert Dole. Este fue muy directo al señalar: "la mejor forma de mantener las presiones sobre los sandinistas hubiera sido continuar una ayuda eficaz a los luchadores de la libertad, pero ésta no es una opción realista para el futuro inmediato... ¿Y si los sandinistas ganan las elecciones por el fraude o las pierde pero no entregan el poder? Entonces, espero que haremos el compromiso de reanudar la ayuda militar a la Resistencia".<sup>4</sup>

Para Peter Rodman, que dijo hablar a

nombre de la Administración Bush, "es importante que nos metamos desde temprano" en las elecciones de Nicaragua. Centró su análisis en las presiones internacionales y en el manejo de los medios masivos de información, como los elementos que definirán el éxito o el fracaso de la estrategia norteamericana. "Debemos comenzar desde ahora a alumbrar el foco sobre Nicaragua, a enfocar los medios en Nicaragua. . . ahora tenemos otra presión como es la palanca política y el escrutinio internacional".<sup>5</sup>

Para Alan Weinstein, presidente del Centro para la Democracia, Estados Unidos tiene que aprovechar que los sandinistas están negociando "en un ambiente internacional relativamente no simpatizante". Por ello, "los observadores deben moverse por todo el país, sin que el gobierno sepa dónde van a estar en cualquier momento. Deben instalar un "hot line" (una línea interconectada de comunicaciones 24 horas al día) donde la oposición pueda en cualquier momento llamar a un observador, donde las actividades de los observadores sean coordinadas a nivel nacional".<sup>6</sup>

Para Frank Greer es fundamental contar con un aparato paralelo de conteo de la votación. En opinión de Ed Fouhy hay que echar mano de los instrumentos televisivos.

Todo está preparado para "demostrar al mundo" la perfidia del gobierno sandinista y la falsedad de los procesos electorales. Así habrá pretexto para continuar la agresión.

Pero un dato es importante: quienes prohijaron a *la contra* están conscientes de su derrota militar. Han cambiado la tonalidad de la agresión, llevándola ahora al terreno de la política, debido a que los mercenarios fracasaron como opción de victoria.

Sólo que lo anterior no conduce necesariamente a la desactivación del ejército mercenario, ya que conviene a los Estados Unidos sostenerlo como instrumento de hostigamiento al proceso revolucionario.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

• Ponencia presentada en el evento "Economía, guerra y paz en Nicaragua", realizado el 20 de julio de 1989 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y auspiciado por éste y por el Comité Manos fuera de Nicaragua (Mafuenic).

<sup>1</sup> *La Jornada*, 18 de julio de 1984, pp. 22-32.

<sup>2</sup> *Uno más Uno*, 18 de julio de 1984, p. 18.

<sup>3</sup> Editorial de Barricada, 7 de junio de 1989.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.



### Nicaragua tomó en serio a Esquipulas II

Tal vez para los norteamericanos y para *la contra* nicaragüense, los acuerdos de Esquipulas II tuvieron su origen en la decisión política de presionar a Nicaragua.

Pero en los hechos, el pueblo y el gobierno de la nación de Sandino tuvieron la habilidad para sacar ventaja de esos convenios, que son producto de la voluntad independiente de los presidentes del área, en oposición al intervencionismo estadounidense.

Sin duda que el sandinismo hizo concesiones (y algunas de no poca importancia). Reconoció la existencia de la llamada "Resistencia Nacional" y estableció pláticas con sus representantes al más alto nivel. Antes sostuvo que hablaría con "el dueño del circo y no con los payasos". También excarceló a varios miles de exguardias somocistas, que estaban en prisión por crímenes cometidos contra el pueblo en la etapa más feroz de la dictadura.

Para una nación en guerra, no es sencillo tomar semejantes resoluciones. Las heridas están aún abiertas y en los campamentos contras en Honduras, hay nicaragüenses secuestrados. No obstante que las madres y demás familiares de éstos apelan a la alta jerarquía eclesiástica para

que intervenga en su liberación, nada han obtenido. Por eso, no puede agradales ver en la calle a los somocistas.

Mientras en Managua el pueblo celebrará con júbilo el X Aniversario del triunfo de la Revolución, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, descalificaba todo lo que hasta ahora han hecho los gobernantes nicas. Aseguró que no han cumplido con su promesa de abrir cauce a la democracia, pero que aún tienen oportunidad de hacerlo. Apuntó, no obstante, que los indicios son, en su opinión, adversos a los sandinistas.

### Pasos dados por el Gobierno de Nicaragua en cumplimiento de la Declaración de la Cumbre de Costa del Sol El Salvador.<sup>7</sup>

En la declaración conjunta de los Presidentes Centroamericanos en Costa del Sol, El Salvador, los demás gobernantes del área conocieron la disposición expresada por el Presidente Constitucional de Nicaragua de desarrollar un proceso de democratización y reconciliación nacional en su país, en el marco de los Acuerdos de Esquipulas.

<sup>7</sup> Reseña conforme a datos que nos proporcionó una fuente confiable.

### I. Reformas a la legislación electoral y a la legislación que regula la expresión del pensamiento, la información y el régimen de información pública

- Para el efectivo cumplimiento de esta decisión, que precede las dos etapas posteriores que culminarán con los comicios, el Presidente de Nicaragua ha sostenido reuniones bilaterales con 14 partidos y agrupaciones políticas de oposición a fin de conocer sus posiciones y propuestas en torno a la Ley Electoral y de Medios.
- Realizadas las consultas y sobre la base de los planteamientos ahí expuestos, el Presidente envió a la Asamblea Nacional, con fecha 7 de abril, un proyecto de 14 reformas a la Ley Electoral, contenidas en 28 artículos. Se acordó su envío a una comisión especial dictaminadora, ante la cual comparecieron partidos y agrupaciones políticas parlamentarias y extraparlamentarias, con excepciones, no obstante que todas fueron invitadas.
- La Asamblea Nacional aprobó las reformas el 18 de abril, después de intensos debates. Entre los aspectos más importantes discutidos están: la fecha del proceso electoral, los requisitos para la concesión de personalidad jurídica a los partidos, la integración del Consejo Supremo Electoral y el acceso a los medios de comunicación. Las reformas fueron sancionadas por el ejecutivo el 22 de abril.
- Siete Partidos y agrupaciones de oposición por separado y 15 en conjunto (incluyendo algunos que ya lo habían hecho por separado) presentaron proyectos de reformas a la Ley Electoral.
- El gobierno giró invitación a los 11 partidos de oposición que gozaban de personalidad jurídica en aquel momento para que enviaran al ejecutivo sus nominaciones para el Consejo Supremo Electoral.
- El presidente Ortega anunció, el 22 de abril, la decisión de nombrar a un notable como uno de los Miembros del Consejo Supremo Electoral. Deberá ser una persona de reconocida imparcialidad e inobjetable.

- En relación a la Ley de Medios de Comunicación, pocos partidos presentaron iniciativas en esta materia. La Unión de Periodistas de Nicaragua (UPN) presentó a la Asamblea Nacional sus criterios sobre el particular y se reunió con la Dirección de Medios de Comunicación. El 21 de abril, la Asamblea Nacional inicia el debate sobre la Ley de Medios quedando aprobada el 21 del mismo mes.
- El 17 de mayo, el Consejo Nacional de Partidos Políticos, integrado por miembros del partido gobernante y de oposición, concedió personalidad jurídica a cinco nuevos partidos políticos, ampliando con ello a 17 el número de organizaciones legítimamente constituidas, con derecho a participar en las elecciones.
- Otras seis agrupaciones políticas no alcanzaron el estatus legal al no llenar todos los requisitos establecidos por los Estatutos del Consejo y la Ley Electoral para constituirse en partidos.
- El Presidente de la República dirigió, el 17 de mayo una carta a cada uno de los representantes legales de los nuevos partidos reconocidos solicitándoles enviar listas de ciudadanos hábiles para integrar las ternas que deben proponer a la Asamblea Nacional para que ésta proceda a la elección de los magistrados propietarios y suplentes del Consejo Supremo Electoral.

## II. Invitación a observadores internacionales

- El 3 de marzo de 1989, el Ministro del Exterior de Nicaragua se dirigió al Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) y al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicitándoles la conformación de un grupo de observadores internacionales que tendrían como misión constatar la pureza del proceso electoral en todas y en cada una de sus etapas. Los Secretarios Generales han respondido positivamente, arribando al país misiones de ambas organizaciones.

- Atendiendo invitaciones del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, se han dado tres visitas de miembros del Consejo Supremo Electoral y del gobierno de Venezuela.
- También se ha recibido a representantes del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, con el objeto de prestar asesoría durante el proceso electoral. Tanto la delegación de Venezuela como la de Costa Rica remitieron sus respectivos informes.
- Durante la gira del Presidente por Europa se invitó a diversos partidos y organizaciones políticas incluyendo al Parlamento Europeo, Parlamento Inglés y Parlamento Irlandés a enviar observadores al proceso electoral.

## III. Proceder a la excarcelación de prisioneros somocistas

- El 28 de febrero de 1989 el Presidente de la República envió a la Asamblea Nacional una solicitud de indulto para un total de 1 933 exmiembros de la guardia somocista. Dicha solicitud pasó a conocimiento de la Comisión Pro-Derechos Humanos y Paz de la Asamblea Nacional que dictaminó favorablemente la salida de 1 894 reos. En 39 casos, se dictaminó desfavorablemente, dada la gravedad de los delitos. La Asamblea Nacional recomendó que los 39 casos fuesen revisados por las autoridades correspondientes cuando, en su momento, se presenta la excarcelación para los presos por actividades contrarrevolucionarias.
- A solicitud de Nicaragua, el secretario general de la OEA, embajador Joao Clemente Baena Soares, observó el cabal cumplimiento de la medida anunciada, según constancia emitida. La liberación de los 1 894 prisioneros se produjo el día viernes 17 de marzo, con presencia internacional.
- Los indultados fueron liberados de la pena principal y de sus accesorias, con plena restitución de derechos políticos.
- El gobierno anunció que revisará la situación de los 39 casos en que el indulto no fue otorgado.



## IV. Plan conjunto para la desmovilización, repatriación voluntaria o, en su caso, reubicación de la contra

- Con fecha 31 de enero de 1989, el presidente Ortega se dirigió al presidente José Azcona Hoyo de Honduras haciendo una propuesta en relación a este tema. El 3 de marzo del año en curso, el canciller d'Escoto se dirigió al Secretario General de la OEA y al Secretario General de las Naciones Unidas solicitándoles brindar su pleno apoyo y respaldo en la ejecución y verificación del plan conjunto.
- En la VIII Reunión de la Comisión Ejecutiva celebrada en San José, Costa Rica, Honduras no presentó ninguna contrapropuesta, limitándose a evadir su responsabilidad en la elaboración del plan conjunto y en el cumplimiento del compromiso de impedir el uso de su territorio para agredir a otros estados.
- El 24 de marzo, se aprueba en los Estados Unidos un acuerdo bipartidista que contempla la preservación de la

contra en territorio hondureño, al menos hasta el 28 de febrero de 1990. Acto seguido, se aprobó la ley en el mes de abril. La legislación también contempla la posibilidad de asignar fondos para la desmovilización, reubicación y repatriación voluntaria.

- Luego de tres reuniones celebradas en Guatemala, los Vicecancilleres de los países centroamericanos, el 5 de mayo, aprobaron un plan conjunto, el cual no ha sido ratificado por los Presidentes a pesar de que ya se cumplió el plazo de 90 días fijado en Costa del Sol.

#### V. Promover un acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilegal de drogas

- Durante la Cumbre de Costa del Sol, El Salvador, Nicaragua presentó una declaración sobre cooperación entre las Repúblicas Centroamericanas y los Estados Unidos de América para la lucha por la erradicación del tráfico ilegal de drogas, el cual ya había sido adelantado a los Cancilleres Centroamericanos durante la VII Reunión de la Comisión Ejecutiva celebrada en Nueva York el 8 y 9 de febrero. Dicha declaración contenía el ofrecimiento de Nicaragua de elaborar un primer proyecto de acuerdo de cooperación.
- Con motivo de la VIII Reunión de la Comisión Ejecutiva en San José, Costa Rica, Nicaragua presenta un Proyecto de Acuerdo de Cooperación Regional para la erradicación del tráfico ilegal de drogas, el cual fue aceptado como base para la negociación de una reunión que se celebraría en Managua, a la cual Honduras no asistió.
- Finalmente, pudo celebrarse la reunión en Managua el 24 y 25 de abril, aprobándose un Proyecto de Acuerdo, con un solo punto pendiente: la invitación directa al gobierno de los Estados Unidos para que participe en el acuerdo.

#### VI. Comisión Nacional de Reconciliación

- Se reunió el día viernes 3 de marzo de 1989 con los siguientes puntos de

agenda entre otros: información sobre acuerdos de El Salvador y los pasos del gobierno en ese sentido: revisión de los trabajos pendientes de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) y decisiones del gobierno. Se celebró una nueva reunión el 16 de marzo y el 15 de mayo de 1989.

- En los demás países con la excepción relativa de Guatemala y Honduras, las CNR son prácticamente inoperantes. En El Salvador está desintegrada.

#### VII. Propuesta de Nicaragua de verificación política

- Por tercera vez, Nicaragua presentó una propuesta de verificación en lo político, basada en la observación del compromiso de respetar todos y cada uno de los derechos humanos, fundamento de toda genuina democracia. Honduras rechazó esta propuesta en la Comisión Ejecutiva, celebrada en San José, alegando que aquellos países que necesitaban fedatarios públicos eran los que debían aceptarla.

#### VIII. Verificación en el área de seguridad

- Durante la reunión de San José de la Comisión Ejecutiva, se acordó el envío al Secretario General de las Naciones Unidas de una carta para que pusiese en marcha las decisiones necesarias para la instalación del mecanismo de verificación *in situ* de los compromisos de impedir el uso del territorio y cesar la ayuda a los irregulares. Al firmar Honduras introdujo una reserva dirigida a obstaculizar la instalación de los grupos de observadores de las Naciones Unidas en cada uno de los países Centroamericanos. Honduras alega de forma insostenible y absurda que Nicaragua debe retirar la demanda ante la CIJ, para dar paso a la instalación de ONUCA. Este es el pretexto que tradicionalmente utiliza para frenar el proceso de paz.
- El Secretario General de las Naciones Unidas manifestó por carta que

la reserva de Honduras impedía el envío de la misión de inspección y la subsecuente presentación de la propuesta al Consejo de Seguridad.

#### IX. Otras acciones

- El 19 de marzo se autorizó la reapertura del radio-periódico-iglesia de Radio Católica, así como la reapertura de la imprenta Coprosa. Una vez cubiertos los requisitos legales. Con anterioridad a la firma de la declaración de Costa del Sol, se había autorizado la reapertura del radionoticiario Seis en Punto y del Nicaragüense de radio mundial. Con estas medidas no se encuentra suspendido ningún radionoticiario. Cabe recordar que en Nicaragua, de doce medios impresos de circulación nacional cinco son de clara oposición al gobierno; en la región de Managua operan veintitrés noticieros radiales (dieciocho privados), de los cuales al menos once pertenecen a la oposición o bien han mantenido posiciones contrarias al gobierno.
- El 15 de marzo de 1989 el presidente Ortega anunció la autorización del reingreso de diez sacerdotes extranjeros a los que se les había cancelado su residencia.
- Los partidos políticos han realizado varias manifestaciones y reuniones sin ningún tipo de limitaciones.

La información transcrita es ilustrativa de la vocación de paz de Nicaragua. No se trata de maniobras tácticas, tendientes a engañar a la oposición y al pueblo. En los hechos, el proyecto sandinista se ha venido ajustando a las condiciones que lo rodean, sobre todo las que tienen relación con la economía.

Los continuos ataques de los norteamericanos no han sido suficientes para variar el rumbo de la revolución. La esencia popular de ésta se conserva y las aspiraciones de una sociedad sin explotación no están sepultadas. Cierto es que la guerra se hace sentir en todos los ámbitos de la sociedad, pero también el valor y la determinación de los nicaragüenses para defender a cualquier costo su libertad.

## El punto de partida de la modernización del abasto alimentario en México

Felipe Torres Torres \*

**U**n aspecto de la cadena agroalimentaria que, a nuestro juicio, parece poco atendido no obstante la magnitud de su importancia, es el de la postcosecha. Esta fase involucra el acopio, transporte, almacenamiento y conservación de alimentos; cada punto requiere actualmente de una atención especial, dado que incide determinante en pérdidas anuales que nuestro país no se encuentra en condiciones de enfrentar.

Ciertamente ha prevalecido una preocupación constante de los gobiernos posteriores a la revolución por incrementar la producción y productividad de los cultivos, ya sea a través de mejoramientos tecnológicos significativos en los insumos empleados, o mediante el financiamiento directo a través de subsidios y créditos. Ello ha permitido en cierta medida satisfacer la demanda interna global de alimentos y aún de obtener divisas por la vía de las exportaciones agrícolas. Sin embargo, es notorio cómo las redes de abasto nacional no han estado suficientemente equilibradas, ni la capacidad de almacenamiento y conservación técnicamente cubierta, razón por la cual amplias capas de la población sufren a diversas escalas el problema de no disponer oportunamente de alimentos, además de enfrentar un incremento de precios más allá de los ritmos aceptados de inflación.

Dicho incremento de precios, al margen de todo control oficial, es en alto grado producto del intermediarismo que aprovecha las deficiencias de la regulación oficial y la escasa infraestructura para el manejo de la postcosecha que le otorga buena parte de las condiciones para desatar una especulación invisible en el mercado que afecta todavía con mayor fuerza en lugares poco accesibles, sobre todo, en determinadas temporadas del año donde incluso se llega a carecer parcial y hasta totalmente de alimentos.

Podríamos estar en condiciones de asegurar que existe una clara injusticia en la distribución y abastecimiento de alimentos en México, ya que prácticamente todo el desarrollo de la infraestructura

de recepción se orienta hacia los grandes centros urbanos, los cuales, se ven favorecidos por un abastecimiento ágil, oportuno y menos especulado, con todo y que también se observen estratificaciones, mientras el resto del país, con todo y los esfuerzos institucionales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), padece los efectos negativos de un sistema de abasto y almacenamiento escasamente vertebrado y verdaderamente funcional a las demandas de grupos necesitados, inclusive, existen renglones donde se acaparan y revenden los productos de las tiendas oficiales.

Así tenemos que un punto de partida a considerarse en la modernización del abasto alimentario nacional, por determinarse ahí gran parte del control sobre las existencias, es el almacenamiento y conservación de productos agrícolas, principalmente de granos. Aquí el Estado, a través de la conjunción de un programa específico entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Conasupo y Almacenes Nacionales de Depósito, e inclusive a través del sec-

tor privado, debe cumplir centralmente en la ampliación de la capacidad de almacenamiento, las iniciativas de mejoramiento tecnológico de la postcosecha, para de esta manera mantener una regulación real de la producción y el comercio, incluyendo las importaciones de alimentos.

Debido a la crisis agropecuaria que padecemos desde hace casi dos décadas, y en aras de lograr una verdadera autosuficiencia alimentaria, nuestro país no puede perder hoy en día ni un solo gramo de su cosecha.

El funcionamiento del sistema postcosecha, a decir de los principales especialistas en la materia debe ser integral, es decir, equilibrado en cada una de las fases que lo conforman para atender con eficiencia y oportunidad el abasto, la regulación del mercado interno y la disponibilidad de una reserva lógica y estratégica que asegure la correcta distribución de los granos mientras no se cuente con la cosecha del ciclo agrícola inmediato posterior.

La definición de un sistema post-



\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

cosecha perfectamente integrado en su funcionamiento, debe convertirse actualmente en un factor clave para preservar en grado óptimo la producción de granos básicos en el país, disminuir las pérdidas postcosecha y resolver, al menos parcialmente, la problemática de nuestra seguridad alimentaria.

Debe señalarse aquí, que gran parte de la responsabilidad en la todavía débil integración del sistema postcosecha, recae tanto en los organismos oficiales como privados con ingerencia directa en el almacenamiento y comercialización de granos, aunque es de lamentarse que aún no conozcan con precisión el monto de las pérdidas anuales. A nivel internacional se considera normal una pérdida de cosechas del 5.0% anual; sin embargo este porcentaje sólo puede ser representativo de aquellos países con una infraestructura agrícola muy desarrollada, ya que en la India, así como en algunas regiones sudamericanas y del trópico, tales pérdidas alcanzan hasta el 30.0%. En México no existe un consenso al respecto, mientras algunos cálculos de especialistas oscilan entre el 20.0 y 30.0%, la Conasupo, principal centro de acopio a nivel nacional, sólo reconoce un 2.0% como pérdidas anuales en sus bodegas. Otras estimaciones elaboradas por expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) señalan entre el 10.0 y 25.0% de las pérdidas totales de granos.

Con todo y que aceptásemos un porcentaje conservador del 20.0% en las pérdidas postcosecha de nuestro país, éste representa por sí solo una fisura importante para la seguridad alimentaria de nuestro país, ya que tales pérdidas afectan fundamentalmente a productos cuyo destino final es el consumo popular y la industria procesadora de alimentos. De reestructurarse el sistema postcosecha, podrían por lo menos atenuarse las crecientes importaciones de granos y cereales que venimos realizando.

Un sistema postcosecha nacional tendiente a resolver la problemática de las pérdidas anuales, debe apoyarse en una política y planeación responsables que permitan implementar tecnologías de fácil acceso para los diversos tipos de productores agrícolas, tomando en

cuenta su capacidad de producción, financiera y las modalidades con que se integran al mercado; además debe impulsarse la creación de grandes centros de almacenamiento regional desde donde se distribuya a los centros urbanos, sin que ello repercuta en mayores gastos de infraestructura.

Las pérdidas postcosecha en México obedecen a la interconexión de por lo menos cuatro factores que reflejan la escasa atención recibida por este importante eslabón de la cadena agroalimentaria. Dichos factores, si bien pueden englobar otros de menor jerarquía, quedan expresados como sigue: a) heterogeneidad en las formas de almacenar (silos y bodegas mecanizadas pero sin el mantenimiento adecuado en sus instalaciones, almacenamientos rústicos no mejorados, etc.); b) insuficiente capacidad de almacenamiento que se agudiza sobre todo al final de cada ciclo; c) deficientes prácticas de acondicionamiento, limpieza y secado del grano y, d) déficit y deterioro observado en el transporte de la cosecha (insuficiencia y deterioro en los camiones de carga, barcos y furgones de ferrocarril). Entre estos factores también debemos considerar las prácticas deficientes de conservación, fallas de tipo administrativo, escasez de personal capacitado, carencia de equipo técnico e inadecuada difusión de la información técnica existente.

Otra consideración que no puede pasarse por alto es la de los efectos ambientales y en salud humana que presenta el uso indiscriminado de productos químicos como métodos de control. En este renglón estarían ubicados los insecticidas, fumigantes y rodenticidas que no resuelven, como sería deseable, el ataque de plagas en campo y almacén, más bien provocan un ciclo de remplazo, dado que los insectos son cada vez más resistentes a las dosis del producto. En su lugar podrían aplicarse formulaciones agrobiotecnológicas cuyas mayores ventajas son claramente demostrables en el plano ecológico, social y económico. Dentro de estas formulaciones podría contemplarse la incorporación del control biológico de plagas, insecticidas microbiológicos, desarrollo de plantas resistentes a plagas y enfermedades, atmósfe-

ras controladas para la conservación, y en el plano del control de cosechas infectadas, la purificación de estándares para la detección de aflatoxinas.

Si bien la mayor parte de las formulaciones señaladas no se ubican específicamente dentro de la fase postcosecha, indudablemente tienen una incidencia más efectiva sobre éste, debido a que permiten prevenir que las pérdidas de alimentos no se agudicen en el campo, que es donde se detectan las mayores mermas; también evita que las plagas que se recogen en el campo penetren hasta el almacén.

Con tal advertencia, la problemática de las pérdidas postcosecha debe resolverse justamente a partir del control de plagas en el campo, las cuales atacan al grano aun antes de que alcance la madurez fisiológica en muchos casos. En tal sentido, cualquiera de los métodos agrobiotecnológicos referidos pueden ser de gran utilidad, aunque resultaría más indicado el control biológico a partir de la esterilización de insectos.

Debemos aclarar, por otra parte, que la corrección de un solo aspecto, por ejemplo el mejoramiento de la tecnología existente, no resuelve por sí solo una problemática tan compleja como lo es la postcosecha, la solución tiene que partir de la corrección de todos los aspectos, además de que debe prevalecer un espíritu de colaboración y concertación de cada uno de los entes involucrados del sector oficial y privado. Además no tienen porque existir dos vertientes del sistema postcosecha en México como lo son, la comercial y la rural, ya que ambas manifiestan problemáticas similares aunque a distinta escala, y por lo tanto para ambas deben existir soluciones, aunque lo más deseable sería su integración a través de un organismo coordinador integrado por los organismos que ya participan dentro del sector. Resulta impostergable asimismo, ampliar la capacidad de recepción, al igual que modernizar y prestar mantenimiento a las instalaciones, todo ello para evitar que los centros de acopio sólo funcionen como puntos de paso de las cosechas y únicamente se utilicen como preacondicionadores, es decir, liberadores de humedad, impurezas y algunas plagas que aca-

rrean desde el campo hasta el almacén. Dicha ampliación también evitará la sobresaturación del transporte de granos, ya que debido a este problema el transporte se convierte en otra fuente de infestación. Una solución racional en esta fase, que evitaría de paso construir instalaciones incoercibles en zonas agrícolas con un bajo volumen de acopio, sería la de agilizar los mecanismos de recepción y de inmediato tratarlos con radiación ionizante previa instalación de plantas móviles en zonas estratégicas. Ello con el objeto de garantizar que las cosechas lleguen a un almacenamiento seguro sin peligro de reinfestación, ya que además se tendría cuidado de acondicionar previamente las bodegas.

En la misma línea de lo arriba expuesto, habría que pensar en la reubicación de las grandes bodegas comerciales, sobre todo estatales, al igual que su incremento en número y volumen de recepción. Buena parte de las grandes bodegas se localizan en el centro de las ciudades, lo cual provoca problemas de congestiónamiento y de tiempos muertos en la descarga. Las grandes bodegas deben instalarse en puntos intermedios desde donde se puedan conectar en tiempo breve a los centros productores, las industrias de transformación y los lugares de consumo masivo.

Asimismo, las bodegas deberán equiparse con sistemas mecanizados de manejo, para así evitar largos periodos de permanencia del grano a la intemperie. Esta propuesta resulta extensiva para los productos agrícolas importados, en tanto no logremos recuperar la autosuficiencia en granos básicos, los almacenes que manejan grandes volúmenes de granos, pueden contar con una sección separada para recibir los granos importados y de esta manera evitar mezclas poco deseables con la producción nacional, ya que las importaciones son de menor calidad, y por lo tanto más susceptibles al ataque de plagas de almacén.

Tanto las grandes bodegas comerciales como las de menor capacidad localizadas en el medio rural, deben plantear una solución racional a la preservación del grano mientras permanezca almacenado. Una medida que no plantea mayores dificultades técnicas sería adop-



tar el método de las atmósferas controladas, el cual además de su bajo costo, permite que el grano se conserve en perfecto estado sin dejar residualidad tóxica que afecte la salud humana.

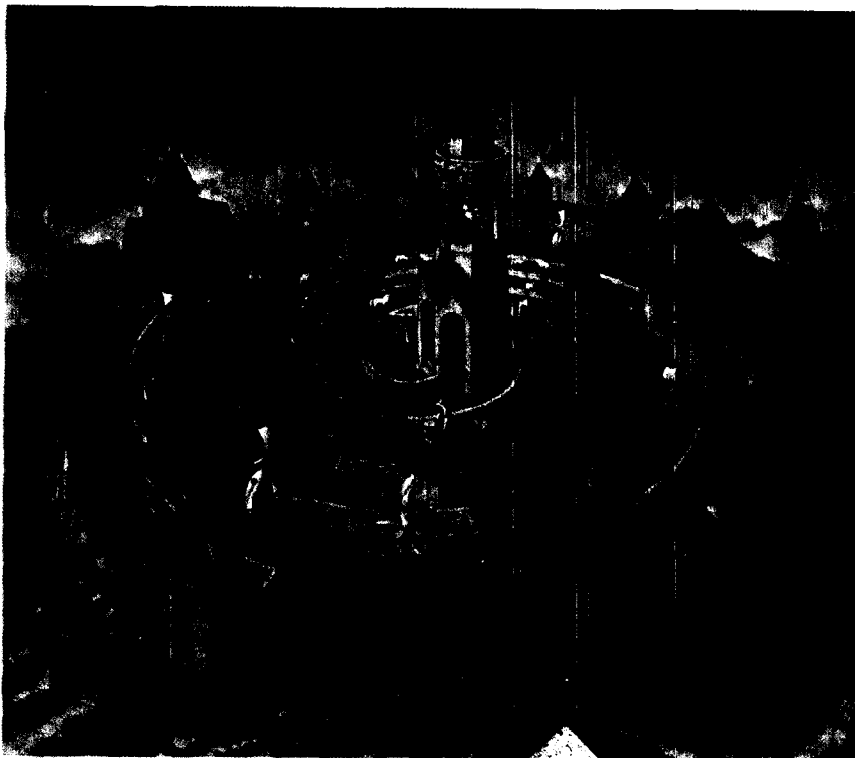
En aquellos granos que no obstante el seguimiento de los procedimientos anteriores observe algún tipo de daño por el ataque de plagas, sería recomendable desde este momento, su tratamiento con técnicas de purificación de estándares, a efecto de evitar que el potencial cancerígeno de las aflatoxinas no repercuta hacia la salud humana y animal cuando el grano deba consumirse obligadamente por déficit en la producción. Esta medida tiene que aplicarse de manera todavía más extensiva en los productos importados.

El transporte como aspecto vertebral del sistema postcosecha, necesita modificar su sistema burocratizado actual y convertirse en verdadero punto de apoyo para el traslado de grano en los momentos requeridos. Por tal razón, la solución que se apunta como más viable para esta fase sería la de incrementar y modernizar las unidades de operación: tanto camiones federales de carga como unidades

de ferrocarril. Debe acompañarse igualmente, de mecanismos ágiles de carga y descarga, lo cual implicaría mecanizar casi totalmente los centros de acopio y las bodegas.

Otro aspecto que atañe a la fase de transporte, es que los mecanismos de distribución nacional de los granos, deben replantear su estructuración logística y de rutas para el abasto, muchas veces determinada artificialmente por los canales de comercialización; ello permitiría eliminar el denominado "turismo de granos", aun cuando mucho intervenga en este problema la determinación de los precios regionales, y así evitar las pérdidas y los gastos adicionales que se generan por esta situación. Además, la atención debe ser extensiva hacia el mejoramiento de la infraestructura portuaria.

La producción es primero, pero ésta de nada vale si no se acompaña de un buen sistema de almacenamiento y conservación antes de llegar a la etapa final del consumo, muchas veces se ha insistido en que si se resolviera el problema de las pérdidas, esto podría eliminar en sí mismo las importaciones que propician una importante fuga de divisas.



# MOMENTO económico

## Temas de hoy

**E**n los últimos meses se han desarrollado eventos muy importantes para la economía mexicana. Dándose los pasos iniciales para la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional, el avance de las modificaciones para adecuar la estructura interna a los cambios de la economía mundial, los procesos electorales y la democracia mexicana son también objeto de reflexión y análisis.

Iniciamos a partir de este número una sección editorial que analiza el Momento Político, el tema que hoy ocupa ese espacio, es la democracia como necesidad para México y se exponen atendibles argumentos en torno a la reforma electoral que hoy se debate entre las fuerzas políticas.

La modificación al reglamento sobre la Inversión Extranjera Directa es motivo de análisis por parte de María Luisa Sánchez, en su contenido y perspectiva, también ocasión para presentar en Indicadores Económicos algunas cifras y expectativas para la recuperación de la economía mexicana, en la búsqueda de incorporararnos a la "modernidad" y apertura económica que impone el mundo de hoy.

Alicia Girón, nos expone en este número un balance sobre aspectos de la deuda externa a través de las cifras oficiales publicadas en el Informe del Banco de

México 1988, ofreciendo elementos básicos para abrir debate en torno a las características de la renegociación de la deuda externa.

El problema de la crisis, el armamentismo y la paz son tratados por José Luis Ceceña G. y Fausto Burgueño L., resulta un llamado de atención y excelente análisis del entorno de la crisis que funde belicoidad y aparato productivo. En un tenor similar y a modo de denuncia Enrique González saluda los diez años de la Revolución Nicaragüense y expone los atentados en contra de su condición de país libre y soberano.

El abasto alimentario en México, la desnutrición y la pobreza son temas afines que por separado tratan Felipe Torres y Emilio Romero, problemas cruciales de la calidad y nivel de vida que padece gran parte de la población.

Constantino Pérez envía un estudio acerca de las relaciones y comportamiento del presupuesto para 1989 y la perspectiva en el tratamiento de la deuda externa.

Momento Económico saluda al maestro Ricardo Torres Gaitán, Premio Universidad Nacional en el Área de Ciencias Sociales y Maestro Emérito de nuestra casa de estudios, recibe de nuestra parte un modesto y respetuoso homenaje a su trayectoria.

## INDICE

### En este número

Momento político, Roberto Borja Ochoa	2
Crisis, armamentismo y la cuestión de la paz, José Luis Ceceña G. y Fausto Burgueño L.	3
Ricardo Torres Gaitán Maestro Emérito de la UNAM, Emilio Romero Polanco y Gerardo Minto	5
México hoy: avanza la pobreza y la desnutrición, Emilio Romero Polanco	6
Indicadores económicos, José Antonio Moreno, José Antonio Moguel	9
El nuevo reglamento sobre inversión extranjera, Ma. Luisa Sánchez Fuentes	14
Aspectos sobresalientes de la deuda externa. Informe del Banco de México 1988, Alicia Girón	17
El presupuesto para 1989: ¿una nueva perspectiva para la deuda?, Constantino Pérez Morales	20
A 10 años del triunfo: la vocación de paz de Nicaragua, José Enrique González Ruiz	25
El punto de partida de la modernización del abasto alimentario en México, Felipe Torres Torres	29
Temas de hoy, José Antonio Moreno	32