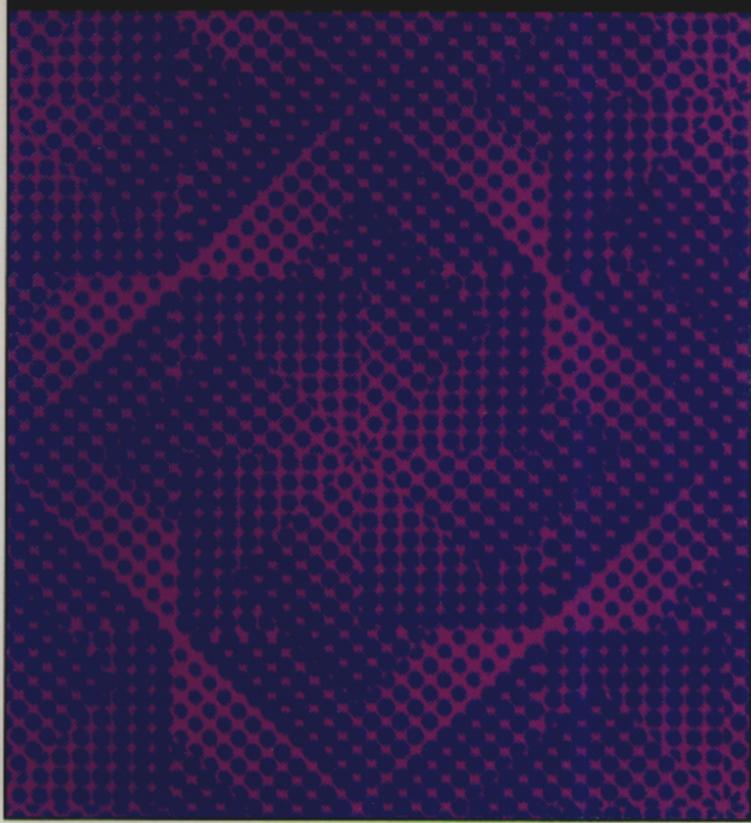


PAULINA IRMA CHÁVEZ RAMÍREZ

**Las cartas de intención y las
políticas de estabilización
y ajuste estructural de
México: 1982-1994**

PREMIO JESÚS SILVA HERZOG 1994



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

LAS CARTAS DE INTENCIÓN
Y LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN
Y AJUSTE ESTRUCTURAL
DE MÉXICO: 1992-1994

por

Paulina Irma Chávez Ramírez

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

Rector

Dr. Martuscelli Quintana

Secretario General

Dr. Humberto Muñoz García

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Lic. Bernardo Olmedo Carranza

Secretario Académico

Lic. Roberto Guerra Milligan

Secretario Técnico

María Dolores de la Peña

Jefa del Departamento de Ediciones

Edición al cuidado de Presentación Pinero

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1996

Derechos reservados conforme a la ley

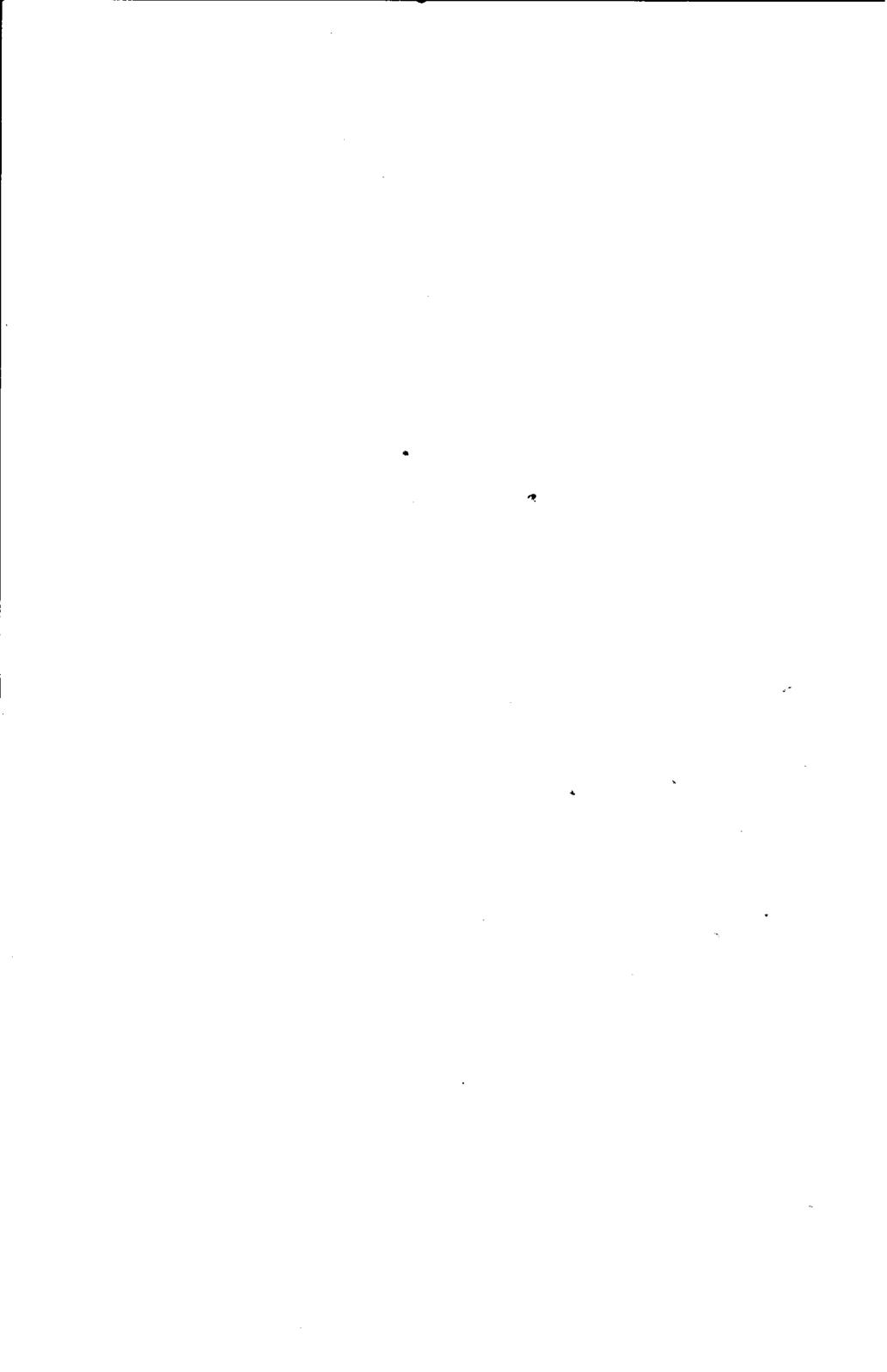
Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ISBN 968-36-4762-6

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	13
Antecedentes, 13; El Fondo Monetario Internacional, 15	
2. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL	23
Política de estabilización, 23; Políticas de ajuste estructural, 28	
3. LAS CARTAS DE INTENCIÓN, LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA DE 1982 A 1987	33
Causas y desencadenamiento de la crisis de 1982, 33; Diseño de la política económica 1982-1985, 37; Comparación entre metas y resultados de la política económica: 1982-1985, 47; El PAC, las negociaciones con el FMI y la política económica del periodo 1986-1987, 58; Evaluación de la aplicación de política económica, 64	
4. LA POLÍTICA DE PACTOS, LAS CARTAS DE INTENCIÓN Y LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA: 1988-1994	77
Estrategia macroeconómica de mediano plazo, 77; Los acuerdos con el FMI de 1989, 1990, 1991 y 1992, 90; Evaluación de las políticas macroeconómicas y de la economía: 1988-1994, 97	
CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFÍA	169



INTRODUCCIÓN

Es conocido el hecho de que a partir de la denominada “crisis de la deuda externa de México de 1982” las preocupaciones centrales de la política económica han sido la lucha contra la inflación, recuperar el crecimiento económico y la introducción de reformas estructurales en la economía orientadas a lograr que sean los criterios de mercado los fundamentales para guiar la asignación de los recursos. Esto último ha exigido reducir en forma drástica el papel del Estado en la economía y desmontar el sistema de protección, ante la competencia externa, propio del patrón de desarrollo que siguió la economía mexicana durante la fase de industrialización orientada hacia el mercado interno.

Dos agentes económicos desempeñan un papel clave en la definición de los perfiles de los programas de estabilización y ajuste estructural que México ha seguido en estos últimos lustros: el gobierno y el Fondo Monetario Internacional.

Uno de los objetivos fundamentales de este trabajo es mostrar las características de estos dos programas mediante el estudio de dos tipos de documentos. Uno de ellos está constituido por los planteamientos contenidos en documentos gubernamentales, mientras que los otros son las Cartas de Intención que el gobierno de México dirigió al Fondo Monetario Internacional a partir de 1982, en las que se precisan las orientaciones y las medidas de política económica que está dispuesto a aplicar durante el periodo de vigencia del acuerdo con el FMI. Dado que en los hechos la elaboración de las Cartas de Intención son producto de la colaboración entre el gobierno y el Fondo, en ellas están contenidas las aspiraciones programáticas de éste tanto en lo referente a los planes de estabilización como de ajuste estructural.

Es por eso por lo que en este trabajo nos damos a la tarea de estudiar los efectos que ha tenido la aplicación de estas políticas en nuestro país en el periodo 1982-1994. Es decir, pretendemos ver cuáles han sido las repercusiones que esta política de estabilización y cambio estructural ha tenido sobre la economía y sobre algunas variables macroeconómicas durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, respectivamente.

Así, la idea central que nos guía es que la política de cambio estructural no ha logrado un crecimiento económico sostenido de la actividad económica y que aunque permitió disminuir la inflación no ha conseguido que el ajuste fiscal vaya acompañado de un ajuste en la balanza de pagos ni que la reducción de la inflación se dé paralelamente al crecimiento de la actividad económica en forma sostenida.

Para ello, se presenta un contraste detallado entre los programas propuestos y sus resultados por áreas de política económica entre las proposiciones y los resultados obtenidos. Dado que en los programas de estabilización las áreas cruciales están constituidas por las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y salarial, se presenta un estudio comparativo entre metas y logros en estos cuatro campos. En relación con la política de ajuste estructural se pone particular énfasis en los aspectos de política comercial, de privatización y de desregulación de la actividad económica.

La estructura de este trabajo consta de cuatro capítulos. En el capítulo 1 la atención se centra básicamente en la presentación del papel que desempeña el Fondo Monetario Internacional dentro del sistema monetario que se fue constituyendo al finalizar la segunda guerra mundial y las transformaciones que éste ha ido experimentando a partir del comienzo de la década de los setenta, cuando empieza a resquebrajarse el sistema acordado en Bretton Woods. Además, se plantea por qué razón una de las preocupaciones centrales del FMI ha sido la definición de programas antinflacionarios.

En el capítulo 2 se explica por qué razón una de las preocupaciones centrales del FMI ha sido la definición de programas antinflacionarios, así como las características de los programas de estabilización y ajuste estructural que avala el Fondo y, además, las razones que determinaron que a partir de los ochenta esta institución haya puesto un creciente énfasis en este último tipo de programas, ya que tradicionalmente la preocupación del FMI se había circunscrito básicamente a los planes antinflacionarios, los que se concentran en los problemas de la reducción en el déficit del presupuesto público, en la fijación de una política monetaria restrictiva y de un tipo de cambio que exprese la paridad del poder de compra, así como de una política salarial que coadyuve a comprimir la demanda. No obstante, estos planteamientos pasaron a ser complementados con los de ajuste estructural, el núcleo de los cuales está constituido por la reducción de la participación del Estado en la economía, la privatización, la desregulación económica y financiera, el otorgamiento de mayores facilidades a la inversión extranjera y la apertura comercial.

El capítulo 3 se concentra en la presentación de los programas de estabilización y ajuste estructural seguidos en México entre 1982 y 1987, y de

sus resultados. En este periodo se distinguen dos fases. La primera termina en 1985, y en ella la política económica se ajusta a los términos definidos en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y en los acuerdos de 1982, 1984 y 1985 con el Fondo Monetario Internacional. Y aunque en esta fase se pusieron en acción medidas drásticas para estabilizar la economía, la inflación persistió. A los sacrificios económicos derivados de este programa de estabilización se le añadieron los provocados por el servicio de la deuda externa y por el choque de los precios del petróleo, lo que hizo inviable su continuación y obligó al gobierno a definir un nuevo programa económico, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), en el cual se siguió insistiendo en el tipo de medidas antinflacionarias que se aplicaban desde 1982, agregándoles una política comercial y de privatización que significó una profundización amplia del ajuste estructural. Sin embargo, este nuevo programa también resultó ineficiente para estabilizar la economía, lo que obligó a pasar a un esquema antinflacionario que tiene como elementos centrales la "concertación" entre gobierno, empresarios y sindicatos, así como la fijación de los precios a través del manejo de variables clave tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los salarios y los precios de los bienes ofrecidos por el sector público. Se inicia así el periodo de pactos, que es el objeto de análisis en el capítulo 4 y que también presenta por separado los programas de estabilización y de ajuste estructural.

En esta parte del trabajo se analiza el periodo 1988-1994 y se le da especial importancia a la renegociación de la deuda externa, dado el consenso sobre que una condición necesaria para reanudar el crecimiento era la reducción de las transferencias al exterior derivadas de su servicio.

En este periodo los objetivos fundamentales que el gobierno se propone alcanzar son, por un aparte, el control a fondo de la inflación y, por otra, una recuperación de la tasa de crecimiento acompañada por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más necesitada que les permitiera el acceso a salud, vivienda, educación, etc. Estos objetivos quedaron plasmados tanto en los diferentes pactos de estabilización como en las Cartas de Intención que México firmó de 1989 a 1992 con el FMI y en el Plan Nacional de Desarrollo; de ahí que constantemente hagamos una comparación entre las metas y los resultados que se obtuvieron. Se presentan, además, los resultados en cuanto a política fiscal, destacando el hecho de que durante todo el periodo se hizo hincapié en la necesidad de efectuar un estricto control de las finanzas públicas para consolidar la estabilización de la economía: política monetaria, política cambiaria y política salarial.

Por lo que toca a las políticas de ajuste estructural, se hace hincapié en la postura del gobierno de profundizarlas aún más, dando particular importan-

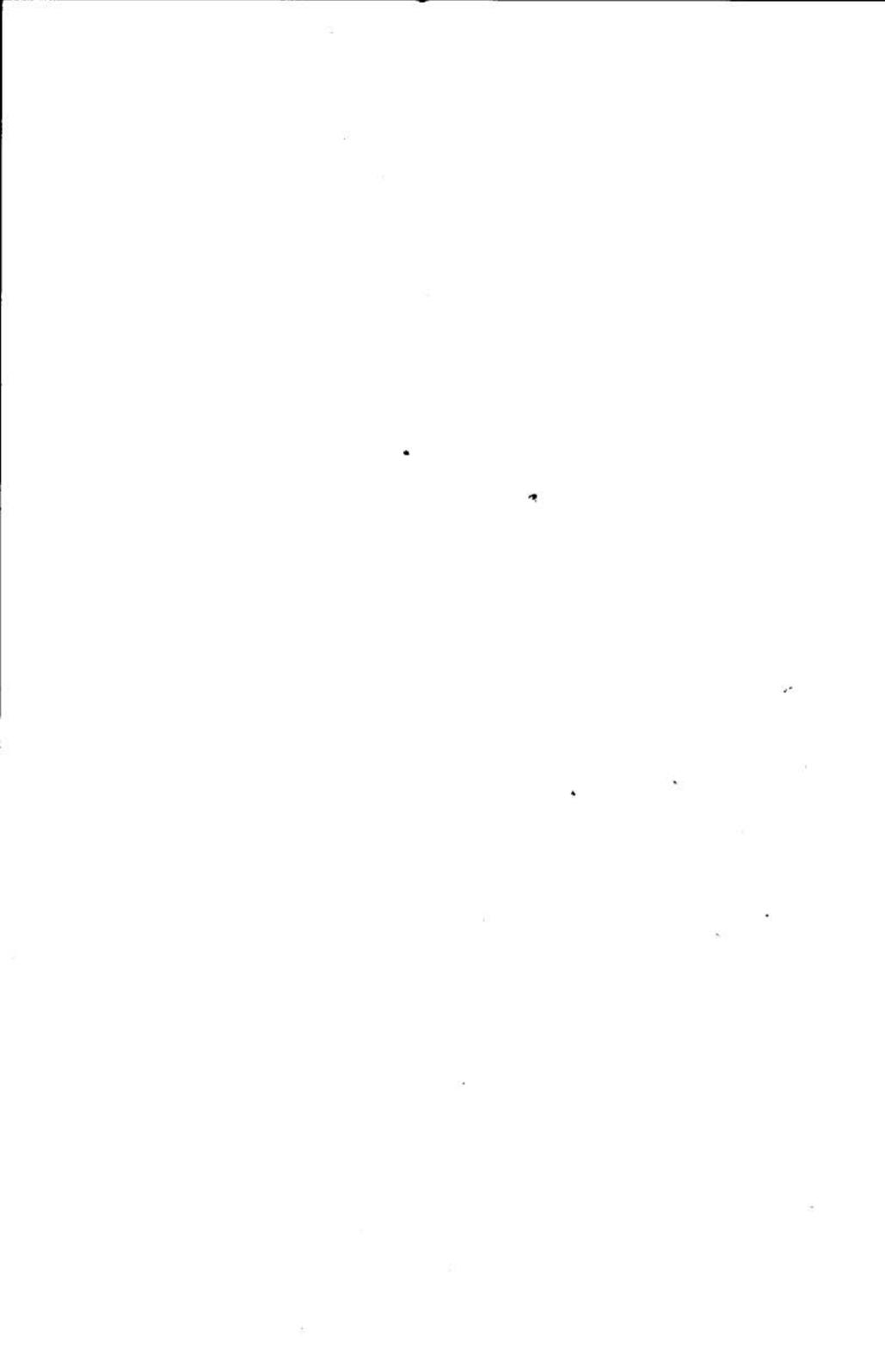
cia a la reforma al sistema financiero y bancario, a la desincorporación de empresas públicas y a la desregulación de la actividad económica para fomentar la competencia y reducir y hacer más eficiente el funcionamiento del sector público.

En la parte final de este trabajo se presentan las conclusiones, entre las cuales destaca el hecho de que en el periodo 1982-1987 se logró sanear las finanzas públicas y se obtuvo un superávit comercial y de cuenta corriente; pero en objetivos fundamentales como el control de la inflación y la recuperación del crecimiento económico hubo un fracaso total, a lo que hay que agregar el deterioro en los niveles de vida de la población y de los salarios reales. Mientras que en el periodo que va de 1988 a 1994, si bien se logró controlar la inflación gracias al papel tan importante que desempeñó la política de tipo de cambio sobrevaluada, ésta no se igualó a la que registraron nuestros principales socios comerciales, además de que a diferencia del periodo anterior, la cuenta corriente de la balanza de pagos ha venido registrando crecientes déficit, evidenciando una mayor dependencia de nuestra economía con el exterior. Y respecto al crecimiento de la actividad económica, si bien éste fue moderado de 1989 a 1991, a partir de 1992 empezó a descender, por lo que no se logró crecer al 6% como era la meta para 1993 y 1994. No obstante, estos resultados se ven opacados por el deterioro de los salarios y del empleo, producto de la política de ajuste estructural que se aplicó, que resultó ser socialmente excluyente, que condujo a una mayor privatización y desregulación de la economía y a una mayor apertura comercial. Es decir, la política de pactos logró controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, pero no logró un crecimiento económico sostenido y generalizado ni el equilibrio en el sector externo. Además, tales logros se obtuvieron a costa de afectar algunas otras variables macroeconómicas, situación que por sí misma cuestiona el éxito y el excesivo optimismo oficial sobre los logros de la política neoliberal aplicada y pone en evidencia los desequilibrios generados, la dependencia y la vulnerabilidad de nuestra economía respecto del exterior, por lo que resulta inadmisibles la afirmación de que en estos doce años la política aplicada haya sido exitosa; los acontecimientos de diciembre y la crisis misma así lo han demostrado.

En la elaboración de este trabajo fue fundamental la colaboración y el impulso de profesores y amigos a quienes debo mi agradecimiento sincero. Especialmente a los doctores Gerardo Fujii, con quien discutí largamente una versión anterior y Arturo Huerta por su apoyo bibliográfico siempre amable, así como los profesores del Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, que de distintas formas me alentaron a seguir con esta labor, por momentos tan difícil.

De igual forma agradezco la amabilidad y sobre todo la paciencia e invaluable trabajo de Adán Pando en la elaboración de los cuadros, tanto de la versión anterior del trabajo como de ésta. También es justo reconocer el apoyo de Gonzalo Chávez y Mari Carmen Díaz en la presentación final. No obstante el apoyo recibido, la responsabilidad de las ideas plasmadas en él es solamente mía.

Finalmente, pido la comprensión del lector y su paciencia si en el transcurso de la lectura descubre que la misma le causa por momentos más confusiones que certeza.



1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

ANTECEDENTES

Funcionamiento del patrón oro

En 1816 Inglaterra estableció el patrón oro al fijar el valor de su moneda como un cierto peso en oro. Este patrón se generalizó en el mundo hacia 1880-1890 y duró hasta 1914, en que estalló la primera guerra mundial.

El mecanismo del patrón oro garantizaba la libertad del comercio y la seguridad de las inversiones extranjeras. El uso de la libra esterlina como la principal moneda internacional y el papel central de los bancos británicos eran, a su vez, indicadores del éxito obtenido por Gran Bretaña en la conversión del mundo entero en su área comercial. Según los economistas de la época, el patrón oro aseguraba que la economía presentase una tendencia inherente hacia la “estabilidad” de precios y del balance externo, pues el dinero creado estaba respaldado con reservas de oro, lo que limitaba a las autoridades monetarias a imprimir moneda y ponía un freno a la inflación; como resultado, se lograba la estabilidad de precios. Además, el patrón oro sustentaba la idea de que los flujos de oro entre países implican que el sistema provee un ajuste mecánico a través del cual los desequilibrios externos pueden ser eliminados.

Uno de los aspectos más discutidos sobre el patrón oro es el llamado “mecanismo de flujo de precios” (propuesto por Hume) como una descripción del balance automático del mecanismo de ajuste de pagos implícito en el sistema. El argumento de Hume está ligado a la idea de que los cambios de la oferta monetaria doméstica están enlazados a los flujos de oro. Los déficit de balanza de pagos asociados con los pagos netos de oro a extranjeros deberían reducir la oferta doméstica de dinero y conducir a la deflación. Con precios internos a la baja aumenta la competitividad en los mercados internacionales, lo que resultará en una mejora en la cuenta corriente de la

balanza y una eventual eliminación del déficit en la balanza de pagos. Así, el desequilibrio externo se corregirá automáticamente. En forma similar, las entradas de oro, ligadas con el superávit de la balanza de pagos, elevarán la oferta doméstica de dinero y propiciarán un proceso inflacionario. La elevación del precio de los bienes domésticos deteriorará la cuenta corriente y eliminará el superávit, y otra vez, el desequilibrio externo se corregirá a sí mismo.

Claramente, hay mecanismo a través de los cuales el desequilibrio de la balanza de pagos bajo el patrón oro puro podía ser eliminado automáticamente. Desafortunadamente, el lazo crucial de los mecanismos (la relación entre los flujos de oro y las ofertas monetarias) no parece haberse seguido siempre durante la práctica del patrón oro en los años 1880-1914. De este modo, "...aunque el patrón oro puro implica disciplina monetaria, tal disciplina no fue enteramente practicada durante el periodo que va de 1880 a 1914. Las autoridades monetarias frecuentemente rompen la tercera regla del patrón oro y emplean una política monetaria activa".¹

Quiebra del patrón oro

Sin embargo, la estabilidad relativa de esa época anterior se había basado en una realidad política y económica particular: la dominante posición internacional de Gran Bretaña y el papel especial que desempeñó este país en la organización del orden monetario internacional. A medida que esa dominación empezó a declinar, el orden monetario internacional en ella basado también empezó a declinar.²

La primera guerra mundial señaló el fin del patrón oro, país tras país fue abandonando la convertibilidad de la moneda corriente por oro. Durante la guerra se produjo un incremento en las tasas de inflación y los gobiernos orientaron sus políticas monetarias en función de las necesidades de la guerra. La inflación en Europa fue mayor que en Estados Unidos, tanto porque este país no entró al conflicto hasta 1917 como porque la guerra afectó más directamente a Europa y tuvo pérdidas en su producción. Proliferaron tanto los controles de cambio como las restricciones comerciales y el resultado fue un colapso del comercio y de las finanzas internacionales.

Al terminar la guerra se hicieron algunos esfuerzos para restablecer el funcionamiento del patrón oro, pero la restauración sólo podía significar el

¹ F. Rivera Batiz y L. Rivera Batiz, *International finance and open economy macroeconomics*, Londres, Macmillan, 1985, p. 514.

² Fred L. Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, México, FCE, 1989, p.27.

restablecimiento de las formas antiguas despojadas de sustancia. El regreso al patrón oro y a los precios anteriores a la guerra se convirtió en tema de debate. Además, muchos países que participaron en este intento, presionados por el desempleo y con escasas reservas de oro, empezaron a establecer barreras aduaneras y restricciones al comercio, mientras que Estados Unidos y Francia, que estaban acumulando gran parte del oro del mundo, se negaban a expandir proporcionalmente la circulación monetaria. Ambos factores causaron una terrible deflación en el comercio mundial, la que fue reforzada por las devaluaciones competitivas.

Más adelante, el restablecimiento de las paridades con respecto al oro en la mitad de los años veinte permitió revivir el patrón oro, aunque entre 1925 y 1931 causó muchas dificultades. Primero, los precios de las mercancías en el Reino Unido no regresaron a los niveles de la preguerra y como resultado del establecimiento de la paridad oro de la libra de la preguerra se originó su sobrevaluación. Además, entre 1925 y 1931 gran parte de los bancos centrales no mantuvieron por mucho tiempo el volumen de sus reservas de oro, que fueron restituidas por divisas convertibles al oro: libras y dólares. El regreso al patrón oro durante la década de los veinte tuvo una corta vida, pues la gran depresión de 1929-1933 generó el colapso del sistema monetario, originando pánico y cierres bancarios, provocando una crisis de confianza.

Al dispararse el precio del oro el 21 de septiembre de 1931, el Reino Unido tuvo que abandonar el tipo de cambio fijo, medida que en 1933 también tuvo que ser adoptada por Estados Unidos, lo que condujo a la suspensión de la convertibilidad de las monedas al oro en todo el mundo. A partir de ahí el sistema monetario se organizó en bloques: el de la libra esterlina, el del dólar, etc. Así, la depresión de 1929-1933 liquidó al patrón oro, que después de la segunda guerra mundial fue sustituido por el sistema Bretton Woods.

EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Orígenes del FMI: preocupaciones de la posguerra

El fracaso del patrón oro llevó a proponer la organización de un nuevo sistema monetario internacional en el cual la cantidad de medios de pago internacionales no estuviera determinada por circunstancias particulares de la industria del oro ni sujeta a políticas individuales de los países, sino que se determinara por los requerimientos del comercio internacional y fuera capaz de contrarrestar las tendencias deflacionarias en la economía mundial.

Harry D. White fue el encargado de elaborar un plan para un Fondo de Estabilización, mismo que se vio ligeramente modificado por la presentación del plan Keynes, aunque en general fue aceptado casi en su totalidad en la Conferencia de Bretton Woods y sirvió de base para el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional, mismo que se fundó el 1 de julio de 1944.

El sistema monetario de Bretton Woods estuvo basado en las lecciones aprendidas del caos de los años treinta: la necesidad de tipos de cambio estables, impulsar el comercio internacional y el imperativo de proveer de capital a las naciones necesitadas. Estos objetivos se plasmaron en los acuerdos de Bretton Woods, que dieron origen al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial) para promover el desarrollo y la reconstrucción de la economía europea, al FMI, que otorgaría créditos para ayudar a resolver los problemas de balanza de pagos, incrementar la liquidez mundial, dar continuidad a los pagos internacionales y facilitar el comercio y, más tarde, al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para lograr la liberalización del comercio mundial.

Los principios que guiaron la formación de este nuevo sistema de relaciones entre las diferentes naciones constituían una clara reacción frente a las políticas proteccionistas bilaterales, a los procesos especulativos originados por los desórdenes cambiarios que siguieron a la primera guerra mundial y a la crisis de los años treinta. Así, en este marco se diseñó un sistema capaz de restaurar la situación para promover el movimiento libre y multilateral de mercancías y de capitales.

Al crearse el FMI se dio paso a un sistema ajustable-fijo que permitía alteraciones en las tasas oficiales de cambio para corregir un desequilibrio fundamental en la balanza de pagos, aunque con previa autorización del Fondo. El objetivo de este sistema era permitir un balance entre el objetivo de tener un tipo de cambio estable y el logro de ciertos objetivos macroeconómicos. La devaluación se dejó abierta para corregir posibles déficit de la balanza de pagos.³

Funciones del Fondo Monetario Internacional

Las funciones que se le asignaron al FMI son las siguientes:

1) Promover la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que proporcionara un mecanismo de consulta en relación con problemas monetarios.

2) Impulsar el crecimiento equilibrado del comercio internacional y así

³ F. Rivera Batiz y L. Rivera Batiz, *op. cit.*, pp. 520-521.

promover altos niveles de ingresos reales y desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados.

3] Promover la estabilidad cambiaria y evitar depreciaciones con fines de competencia.

4] Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente efectuadas entre los países, eliminando las restricciones cambiarias que obstaculizan el crecimiento del comercio mundial.

5] Poner a disposición de los países miembros los recursos del FMI para corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyeran la prosperidad nacional e internacional.

6] Según lo anterior, reducir la duración e intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos nacionales.⁴

Asistencia financiera y condicionalidad. La forma fundamental de asistencia financiera que proporciona el FMI está constituida por los *servicios financieros*. Su objetivo es dar apoyo a los países con problemas de balanza de pagos. Como consecuencia de esta concesión, el FMI instrumenta ciertas "recomendaciones" de política de ajuste dentro de esas economías.

Al principio no se otorgaban préstamos para aumentar las reservas monetarias internacionales, pero desde 1957 fueron admitidos ante las crecientes salidas de capitales a corto plazo.

El monto de las operaciones está en función de la cuota y son realizadas por partes de 25%. El primero recibe el nombre de tramo de reserva y los restantes se denominan tramo de crédito.

Si un país miembro tiene problemas de balanza de pagos, puede utilizar el tramo de reserva y el primer tramo de crédito sin requisitos específicos. Pero esto no procede para los tramos superiores de créditos y su aprobación es motivo de normas precisas en materia de política económica del país solicitante del crédito.

Mientras en los préstamos comunes la autorización y utilización son simultáneas, el *standby*, entendido como acuerdo de confirmación, crédito provisional o crédito contingente, implica dejar los fondos a disposición del país solicitante pero en forma condicionada.

En 1963, por los crecientes desequilibrios externos de los países exportadores de productos primarios y ante la necesidad de compensar esos desajustes, el FMI amplió su política de asistencia financiera mediante el financiamiento compensatorio de caídas abruptas y temporales de los ingresos de explotación

⁴ Samuel Lichtensztejn y Mónica Baer, *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial*, México, Nueva Sociedad, pp. 35-36.

En 1969 este financiamiento fue complementado por el financiamiento de existencias regulares, con el que se pretendió apoyar la estabilización de los precios de los productos primarios.

Con la crisis de los setenta el FMI se vio obligado a ampliar la gama de sus servicios financieros. Así, en 1974 se creó el servicio de financiamiento del petróleo para atenuar las consecuencias del desequilibrio de la balanza de pagos originado por el *shock* de los precios del petróleo, y el servicio ampliado, para erradicar las distorsiones más profundas de la estructura productiva que se expresaban en desequilibrios de balanza de pagos y del comercio mundial.

En 1979 el FMI reforzó su acción en el campo de los ajustes estructurales, poniendo en práctica el servicio de financiamiento suplementario, por medio del cual se volvió a aumentar el acceso de los países miembros a los recursos del Fondo, pero sujeto a rígidas condiciones en materia de política económica.

Ante la insuficiencia de los recursos para este nuevo servicio, en 1981 el FMI lo reemplazó por la "política de mayor acceso", que siguió con la misma orientación del anterior servicio suplementario pero aumentó el tope de recursos disponibles para un programa anual al 150% del valor de la cuota de cada país.

Existe otra forma de asistencia financiera que es la de los *fondos administrados*. Estos servicios, aunque son operados por el Fondo no están considerados como parte de su actividad básica, pues se orientan exclusivamente a los países subdesarrollados y la fuente de recursos son los préstamos y donaciones gubernamentales extraordinarios.

En estos fondos administrados se encuentran ciertos subsidios que operan sobre determinados préstamos del propio Fondo, como los subsidios al servicio petrolero (1975) y los servicios al servicio del financiamiento suplementario.

Como hemos dicho anteriormente, la asistencia financiera del FMI está sujeta a la ejecución de ciertas políticas económicas, cuya orientación es parte de la función reguladora de esta institución. En este sentido, la condicionalidad es entendida como "elemento esencial de la contribución que el Fondo realiza para aminorar los problemas de balanza de pagos de los países miembros y para facilitar el proceso de ajuste internacional".⁵

Estos compromisos son formalizados por los gobiernos por medio de las llamadas "cartas de intención", y el crédito que otorga el Fondo es escalonado en montos e intervalos previamente establecidos en función del cumplimiento del programa de política económica. Estos créditos contingentes, llamados créditos *standby*, implican la formulación de programas

⁵ FMI, *Boletín*. Suplemento, septiembre de 1982, p. 524.

específicos para aplicar medidas correctivas y la continua consulta entre el país receptor y el FMI.

Los acuerdos *standby* tienen un vigencia de seis meses y la renovación depende del tipo y el grado de cumplimiento de las condiciones estipuladas. Pero estos créditos, además de atenuar los problemas "transitorios" de la balanza de pagos, han ido incorporando criterios de más largo plazo tendientes a un ajuste estructural de las economías.

Fuentes de recursos. El FMI tiene varias formas de allegarse recursos:

a) La fuente principal de recursos está constituida por las cuotas de sus países miembros. En los primeros 25 años de funcionamiento del FMI el 25% de la cuota se suscribía en oro y el otro 75% en la moneda de cada país miembro. Sin embargo, esto ha cambiado en virtud de la integración de derechos especiales de giro, de monedas fuertes o incluso con la propia moneda nacional.

b) Los derechos especiales de giro (DEG), que emite unilateralmente el FMI cuando existe una mayoría de 85% de los votos. Su asignación y empleo se contabilizan en cuentas particulares en un fondo operativo para todos los miembros del FMI, que opera como una cámara de compensación.

La asignación de los DEG a un determinado país le permite adquirir las monedas de otros países, debido a necesidades originadas por la situación de la balanza de pagos o como base de operaciones financieras de *swaps*, préstamos o cancelación de obligaciones con el FMI o alguno de sus miembros. El uso de los DEG es automático y no está sujeto a consultas o a condiciones que se imponen para el empleo de otros recursos del FMI; pero todo país debe tener como mínimo en su poder el 30% del monto que le fue asignado.

El valor de los DEG cuando fueron creados en 1970 fue de 3.1 billones de dólares, repartidos entre los bancos centrales de los países miembros. Hasta 1982 hubo seis emisiones con un monto total de 21.4 miles de millones de dólares distribuidos entre los países miembros con base en la ponderación de sus cuotas.⁶

Los DEG como activos de reserva inconvertible al oro se calculan como unidad de medida internacional con base en una canasta de cinco monedas convertibles, cuya ponderación desde 1981 es como sigue: dólar (42%), marco alemán (19%), yen (13%), franco francés (13%) y libra esterlina (13%). Esta canasta de monedas y el peso ponderado de cada una son susceptibles de revisión cada cinco años.⁷

c) Otra fuente de recursos son los préstamos gubernamentales que el FMI ha obtenido de los países centrales y exportadores de petróleo.

d) Los recursos del Fondo provenientes de la venta de *stocks* de oro.

⁶ F. Rivera Batiz y L. Rivera Batiz, *op. cit.*, p. 524.

⁷ Samuel Lichtensztejn, *op. cit.*, p. 51.

Aunque estos recursos son propios de la institución, ésta no los considera como tales, tratándolos como una cuenta administrada.

Organización e instancias de decisión. Veamos ahora cuáles son las instancias de decisión que hay dentro del FMI.

1] *Junta de Gobernadores.* Cada país miembro está representado por un gobernador, a pesar de que esta Junta tiene asignadas sus funciones, éstas han sido delegadas a los directores ejecutivos. Sin embargo, la Junta tiene capacidad para decidir sobre la admisión de nuevos miembros en el FMI, la distribución de cuotas y la asignación de los DEG. Se reúne cada año.

2] *Junta de Directores Ejecutivos.* Ésta es presidida por un director gerente o director general. Aquí se resuelven los principales asuntos del Fondo, aunque como las decisiones son preparadas antes de las reuniones el director general y su equipo tienen una gran influencia sobre ellos. Esta Junta está compuesta de miembros "electos". Los cinco países que poseen las mayores cuotas en la institución (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Japón y Francia) nombran directamente un director ejecutivo cada año, existiendo otros 16 directores que son electos por diferentes grupos de países, representando cada uno el poder de voto de su grupo.

3] Otra instancia está formada por el *Staff Técnico*, que se distribuye en cuatro sectores: los departamentos de área o regionales, que elaboran los lineamientos de política económica y de financiamiento del FMI por grupos de países; los departamentos funcionales y de servicios especiales, encargados de elaborar los fundamentos teóricos de la política institucional; el Departamento de Información Estadística, y el de Servicio de Apoyo.

4] También hay otras instancias formales de decisión, que son el Comité Interno o Provisional (creado en 1975), que se encarga de diseñar y proponer las reformas del sistema monetario internacional, y que está formado por 22 miembros; y el Comité de Desarrollo, en el que actúan conjuntamente el FMI y el Banco Mundial, que no tiene una función significativa en materia de decisiones y se encarga de examinar los mecanismos de asistencia financiera a los países subdesarrollados.

Es de todos conocido el poder que ejerce Estados Unidos en los conceptos del FMI y en su aplicación, lo cual nos obliga a revisar someramente la estructura de poder desigual que siempre ha caracterizado su evolución.

Como vimos, las cuotas constituyen la fuente principal de recursos y la base tanto para calcular los servicios financieros como para la asignación de DEG; pero, además, es la unidad fundamental que mide el poder de voto de cada país en el Fondo. La cuota representa, por tanto, la gravitación de cada país en el Fondo y su participación en la toma de decisiones.

Por otra parte, las cuotas (fijadas en función de múltiples consideraciones: ingreso nacional, volumen de comercio exterior, reservas de oro y divisas del país considerado, etc.) determinan el poder de voto en el Consejo de los Gobernadores, órgano supremo de decisión, donde cada país miembro tiene un representante. Por esta razón, cada vez que hay un aumento de capital, cada país se esfuerza por mantener su parte relativa. En 1985, los Estados Unidos disponían del 19.3% de los derechos de voto, Gran Bretaña del 6.7%, la R.F.A. del 5.8%, Francia del 4.9% y Japón del 4.5%. Así, estas cinco potencias industrializadas disponían del 41.8% de los derechos de voto. El resto de los países industriales disponían sólo del 19.9%, lo que otorgaba al mundo industrializado un total de 61.7% frente a un modesto 38.3% del resto del mundo.⁸

En junio de 1990, como parte de la novena revisión de las cuotas de los países miembros del FMI, se acordó que se reordenaría la proporción de la cuota de los principales países industrializados. De acuerdo con la nueva estructura, Estados Unidos seguirá siendo el principal suscriptor, con el 19.62% del total de las cuotas, Alemania y Japón con 6.1% cada uno y Reino Unido y Francia 5.48 cada uno. También se acordó que Italia tendría una proporción de las cuotas de 3.4% y Canadá de 3.2% así como que se efectuaría un pequeño ajuste de las cuotas de los países miembros más pequeños (los 20 países miembros cuyas cuotas ascienden actualmente a menos de 10 millones de DEG).⁹

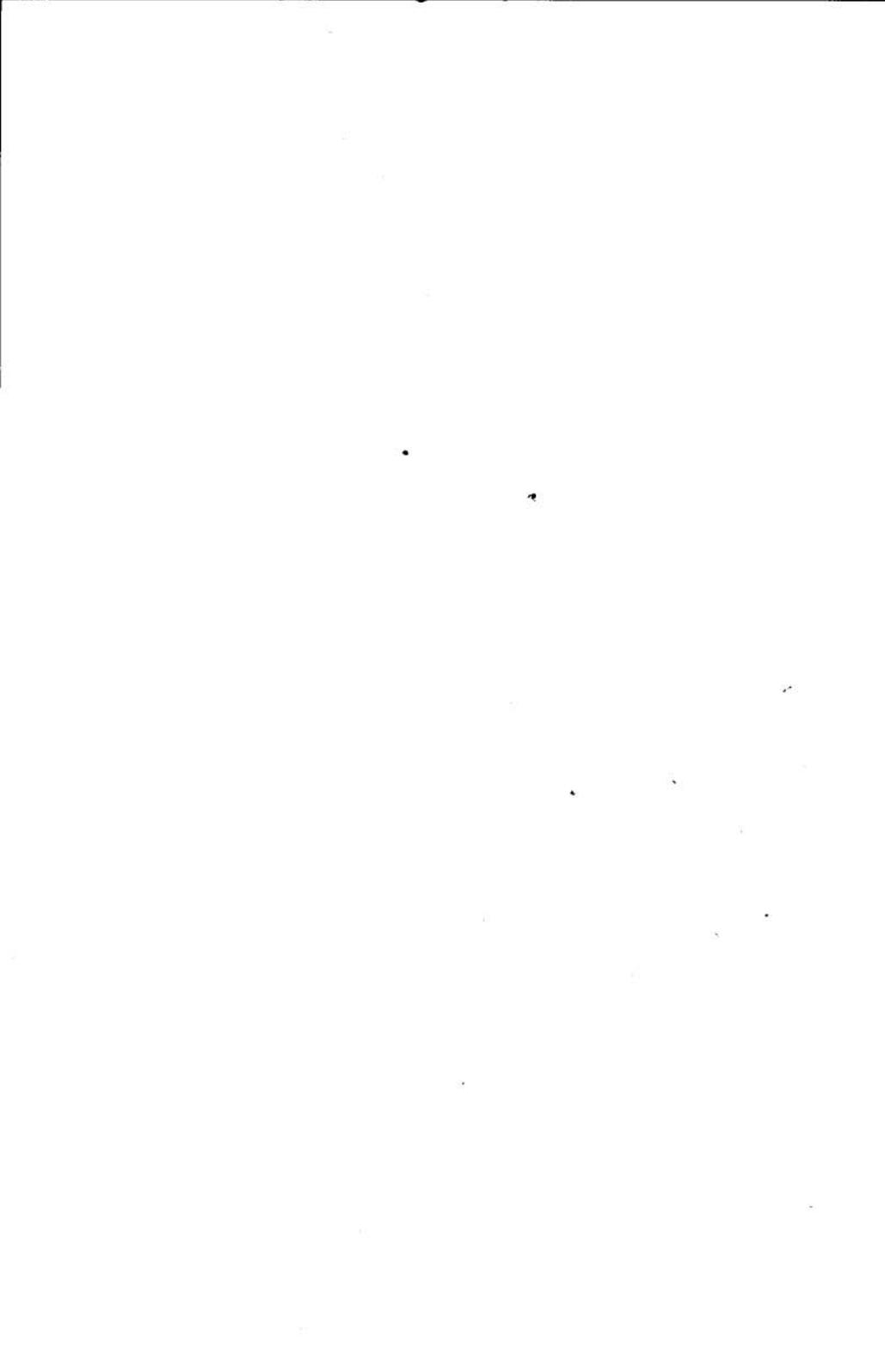
En contraste, para 1993 la cuota de México en el FMI era de 1 753.3 millones de derechos especiales de giro (al 31 de diciembre de 1993, un DEG era igual a 1.37356 dólares de Estados Unidos), cifra equivalente a 1.2% del total de cuotas de este organismo y a un porcentaje similar del número de votos del país en el Directorio Ejecutivo. Esta cuota se mantuvo igual para 1994.

El FMI lleva a cabo revisiones generales de las cuotas cada cinco años, aunque en este periodo puede haber revisiones selectivas.

Hay que señalar que si bien los países subdesarrollados aumentaron su participación relativa en la distribución de las cuotas esto obedece al aumento en el número de sus miembros y que a pesar de que Estados Unidos ha perdido posición en materia de cuotas, aún conserva el poder de veto en el FMI.

⁸ Héctor Guillén Romo, *El sexenio del crecimiento cero. México 1982-1988*, México, Era, 1990, p. 34.

⁹ Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1990, p. 21.



2. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Aunque hoy en día es muy común tratar por igual al proceso de ajuste que al de estabilización, difieren significativamente entre sí, tanto en su naturaleza como en su instrumentación. Es por eso por lo que en este capítulo nos abocaremos a establecer las diferencias que hay entre un programa de ajuste y uno de estabilización.

POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

Una idea básica que persiste aún en la visión del FMI es la de que los problemas de balanza de pagos están asociados con causas inflacionarias. Sobre esta premisa esa institución, orientada a tratar los desequilibrios cambiarios y de pagos con el exterior, pasó a incursionar en la búsqueda de soluciones a la inflación —cuestión no contemplada expresamente entre las funciones que se le asignaron en Bretton Woods—, y la lucha contra la inflación y el déficit de la balanza de pagos han sido una constante en la política económica que se ha implementado en las últimas tres décadas como parte de las políticas de estabilización influidas por el Fondo.

Las causas de la inflación y el desequilibrio externo residen —según el modelo del FMI— en el manejo equivocado de la política económica. Por ello, una correcta conducción consistiría en regresar a un patrón normal de relaciones económicas, como el que se configura y disciplina en torno de un sistema racional de precios relativos y del equilibrio monetario externo e interno, dado un libre funcionamiento de los mercados de bienes, factores y dinero.

Por otro lado, debemos destacar que:

El enfoque más conocido y más ampliamente utilizado es el de la política de estabilización “ortodoxa” o “monetarista”. El término es una abreviatura conveniente para referirnos al enfoque de política económica común a la mayoría de

los regímenes conservadores de América Latina, que el FMI apoya fuertemente, si no es que impone [...] Tiene un fuerte contenido ideológico y un paquete más o menos claro de prescripciones de política económica que tratan de corregir los desequilibrios a corto plazo.¹

Pero, además, hay que tener presente que: “en primer término, el concepto de estabilización utilizado por el FMI fue definido como de carácter monetario. De modo que la estabilidad entendida como equilibrio del balance de pagos y eliminación de las alzas de precios implicaba, desde este punto de vista, un proceso de ajuste monetario”.²

Sin embargo, es necesario subrayar que, respecto al tema de la estabilidad, surgieron dos puntos de vista diferentes sobre la problemática del déficit de balanza de pagos y la inflación:

Uno, desarrollado por E.M. Berstein, según el cual el déficit externo reflejaba un problema de sobrevaluación cambiaria que debía corregirse depreciando la moneda nacional, lo que aumentaría las exportaciones y limitaría las importaciones. El criterio de esa devaluación debía guiarse por la paridad de los poderes de compra entre monedas. Pero para surtir efecto esa política debía atenuar el desequilibrio inflacionario causado por un exceso de demanda interna, especialmente achacado al déficit fiscal. La recomendación que se derivaba de esto es la disminución de los gastos del gobierno y/o un incremento de sus impuestos.

El otro era el de J.J. Polak, quien señala a la expansión del crédito interno como la causa de los problemas inflacionarios y de balanza de pagos. Un aumento en el crédito, cuya causa no sea el incremento del ahorro, eleva la masa monetaria en la misma proporción, lo mismo que las importaciones, y reduce las reservas internacionales. La solución era, por lo tanto, moderar la expansión del crédito interno mediante el establecimiento de topes y favorecer el ingreso de ahorros externos.

Ambas versiones del problema se combinaron en el pensamiento del FMI y constituyeron los fundamentos habituales de su actuación frente a los distintos países.³

También debemos hacer hincapié en que

la elaboración de los programas del Fondo se base en un marco analítico conocido como Programación Financiera (PF). Este marco se desarrolló a fines de los

¹ Rosemary Thorp y Laurence Whitehard (comp.), *Inflation and stabilisation in Latin America*, Londres, Macmillan, p. 25.

² S. Lichtensztejn y M. Baer, *op. cit.*, p. 69.

³ Véase Samuel Lichtensztejn, “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste”, en *Economía de América Latina*, núm. 11, México, 1989, p. 17.

cincuenta y principios de los sesenta por un grupo de economistas del Departamento de Investigación del Fondo encabezados (justamente) por J.J. Polak en 1957 [...] La programación financiera es un proceso claro de lo que en los años sesenta se conoció como el enfoque monetario de la balanza de pagos (EMBP).⁴

Este enfoque atribuye a los fenómenos monetarios un papel determinante en la evolución de la balanza de pagos. Extiende el supuesto de competencia perfecta a nivel internacional y defiende un sistema integrado de mercados mundiales de bienes y de activos financieros. Por tanto, el equilibrio monetario interno se impone como elemento de enlace con el equilibrio de la balanza de pagos.

En términos generales puede afirmarse que este enfoque no es otra cosa que el monetarismo y su reinterpretación de la teoría cuantitativa del dinero, aplicado al caso de una economía abierta, y que comparte con el monetarismo para una economía cerrada algunos supuestos básicos: creencia en el funcionamiento eficiente de los mercados, neutralidad del dinero, estabilidad de la demanda, el PIB es de un nivel de pleno empleo con variables reales que tienden hacia la plena utilización de los recursos, aunque con una tasa natural de desempleo, etc. Pero se añaden algunos supuestos:

- Que el desequilibrio de balanza de pagos, que se define como cambios en las reservas internacionales y no como desbalances en la cuenta comercial o en la cuenta corriente, es un síntoma de desequilibrio monetario.

- Que los precios de los bienes y servicios y activos domésticos están determinados por el nivel de precios y por las tasas de interés internacionales (son exógenamente dados).

- La Ley del Precio Único: que con la plena integración de los mercados y el arbitraje, los precios internos y los externos, expresados estos últimos en moneda nacional, tienden a igualarse en los mercados.⁵

El enfoque monetario de la balanza de pagos plantea la necesidad de pensar en un equilibrio externo en el largo plazo y en el marco de economías totalmente abiertas y con tendencias a hacer equivalentes los precios y las tasas de interés internas e internacionales.

En suma, para este enfoque el control inflacionario pasa a girar en torno al tipo de cambio sobrevaluado y los movimientos de capitales con el exterior; el equilibrio de la balanza de pagos, cualquiera que sea el déficit

⁴ Sebastian Edwards, "El Fondo Monetario Internacional y los países en desarrollo: una evaluación crítica", en *El Trimestre Económico*, vol. LVII(3), núm. 227, México, 1990.

⁵ Jaime Puyana, "Los Planes de choque anti-inflacionarios en América Latina. Los programas ortodoxos", parte 1, *Sucesos*, núm. 8, Bucaramanga, Colombia, p. 38

de la cuenta corriente, pasa a depender de la capacidad de financiamiento externo, y la tasa de interés positiva se constituye en un instrumento de atracción del crédito internacional y de restricción del crédito interno. Por lo tanto, una balanza de pagos viable implica cubrir los déficit provocados por el pago de los servicios de la deuda externa, es decir, subordinar la dinámica productiva ya no a la entrada sino a la salida de capitales, a fin de satisfacer los servicios de la deuda acumulada.

Como vemos, esta política tiene por objeto restringir la demanda agregada, con la consecuente reducción de las importaciones y el nivel de producción, e incluye también medidas de austeridad y contracción presupuestal.

Además, se puede decir que las redefiniciones que se dan a fines de los setenta y hasta nuestros días están relacionadas con la gravedad de la crisis mundial.

Las modificaciones son: el enfoque monetario de la balanza de pagos y la necesidad de ajustes estructurales. El resurgimiento y reformulación de este enfoque se le atribuye a R.A. Mundel y a H.G. Johnson [...] [aunque] En general, sus modernos defensores alegan que proviene de Hume y de Ricardo y que ha sido preponderante durante tres siglos.⁶

En todo caso, lo que importa destacar es que ambos enfoques promueven políticas que actúan sobre el nivel de la demanda global. Dichas políticas tienen por objetivo restringir la demanda agregada, con la consiguiente reducción de las importaciones y del nivel de la producción, e incluyen medidas de contracción monetaria y crediticia, así como de austeridad presupuestal.

En este sentido, el FMI atribuye a las políticas económicas gubernamentales la responsabilidad de los desequilibrios e inestabilidades internas y, sobre todo, a las políticas proteccionistas que hacen crecer el aparato estatal y el manejo “fuera de las leyes del mercado”, siendo objeto de ataques del Fondo, a la vez que puntos de partida de sus propuestas. Por tanto, para encauzar el proceso de estabilización el FMI impone a los países que recurren a su ayuda actuar en cuatro ámbitos de la actividad económica.⁷

⁶ Jaime Puyana, “Teoría macroeconómica y planes de choque anti-inflacionarios en América Latina”, en *Economía, Teoría y Práctica*, núm 12, p. 27.

⁷ A este respecto no debemos perder de vista que el FMI no puede imponer ninguna política a ningún país por sí solo; pero, con frecuencia los países requieren asistencia técnica y financiera del Fondo. En la mayoría de los casos, antes de recibir la ayuda financiera, y aquí está la trampa, el país debe comprometerse a seguir cierto conjunto de políticas macroeconómicas. Este proceso, por el que el Fondo proporciona ayuda financiera a condición de que el país receptor acepte aplicar ciertas políticas, es conocido como *condicionalidad*, y ya lo hemos mencionado en el capítulo anterior.

Política fiscal

El objetivo fundamental de la política fiscal es tener un déficit público que no rebase el 3 % del PIB. La mejor forma de lograr ese objetivo no es aumentar los impuestos sino disminuir el gasto público. Al respecto, el Fondo hace hincapié en que el Estado se deshaga de las empresas públicas deficitarias y elimine los subsidios dirigidos a estabilizar artificialmente ciertos precios; por consiguiente, para él la reducción del tamaño del sector público es la prueba de fuego de la mayoría de los programas antinflacionarios.

Política monetaria y crediticia

Se recomienda la fijación de topes cuantitativos a la expansión del crédito, sobre todo del sector público (gobierno central y empresas públicas). Se trata de evitar que el Estado recurra a la emisión monetaria para sostener una política expansiva de gastos bajo la presión de la necesidad de elevar el bienestar social. En este mismo rubro propone la fijación de tasas de interés reales positivas, pues al incrementar la tasa de interés se estimulará el ahorro, se provocará una mejor asignación de recursos aumentándose el monto de inversión en trabajo, y elevándose por lo mismo el nivel de ocupación. La tasa de interés positiva atraería el ahorro externo y restringiría el crédito interno en sectores ineficientes; además, estimularía a los intermediarios financieros: bancos y mercado de valores.

También se lograría mejorar los criterios de asignación de recursos alentando la selección de proyectos con rentabilidad elevada en detrimento de aquellos que son ineficientes, contrarrestar las tendencias a la fuga de capitales, favorecer la repatriación del capital fugado y aumentar el ahorro en detrimento del consumo.

Política cambiaria

Dentro de la política cambiaria el tipo de cambio es un punto central, pues la sobrevaluación alienta la importación de bienes y servicios, fomentando al mismo tiempo el atesoramiento de divisas por parte de los agentes económicos, y desalienta las exportaciones, deteriorando la posición de las reservas internacionales del banco central. Para resolver estos problemas, el FMI propone devaluar la moneda nacional siguiendo el criterio de paridad de poder de compra entre monedas basado en las diferencias acumuladas que durante un periodo de referencia se registraron entre la inflación interna y la inflación de los países con los que se lleva a cabo la mayor parte del

comercio exterior. La devaluación tendría dos efectos: una reducción de la demanda global en el corto plazo (por el efecto inflacionista de la devaluación) y una reasignación de los recursos productivos hacia el sector externo en el mediano plazo.

A esto hay que agregar la oposición del FMI a la existencia de tipos de cambio múltiples y a cualquier restricción al movimiento de capitales y mercancías (convenios bilaterales de comercio, licencias, cuotas de importación, etcétera).

Política salarial

La política salarial tiene una importancia vital en los programas del FMI, que busca poner un freno al crecimiento de los salarios reales en el mediano y largo plazo y plantea que éstos deben ser reajustados de acuerdo con la productividad, rechazando la indexación de los salarios con el nivel y ritmo de la inflación. El Estado debe poner el ejemplo limitando el alza de los salarios de los empleados públicos.

POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

El término de ajuste estructural empleado últimamente por el FMI pudiera parecer extraño y conducirnos a una confusión, ya que ni en los planteamientos ni en los documentos de este organismo es frecuente el uso de la categoría “cambio estructural”, además de que, conceptualmente, la ideología fondamentalista es opuesta a la escuela estructuralista latinoamericana, a lo que hay que agregar que existía la idea de que las “recomendaciones” del FMI sólo conciernen a políticas de corto plazo, por lo que se podría pensar que el FMI es ajeno a toda propuesta de reordenamiento estructural.

Debemos aclarar que en opinión del FMI las modificaciones estructurales requeridas a mediano plazo en la lucha contra la inflación y los problemas de balanza de pagos no guardan ninguna relación con el pensamiento de la CEPAL. Por lo tanto, rechaza la necesidad de una participación activa y selectiva de los estados nacionales en la planificación, la política y la acumulación económicas.⁸

Por el contrario, es precisamente en nombre de recobrar la estabilidad de precios internos, el equilibrio de las relaciones internacionales y la asignación óptima de

⁸ Samuel Lichtensztein, “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste”, *op. cit.*, p. 29.

recursos que se reclaman esos cambios. Su carácter estructural deriva de la persistencia de las distorsiones que pretenden corregirse y de la necesidad de afectar aspectos de la organización y la dirección económicas que, por lo común, no son sensibles a los instrumentos convencionales o cuantitativos de corto plazo.⁹

Aunque no lo parezca, el FMI no es ajeno a propuestas de reordenamiento estructural y, como sostiene Valenzuela,

si la ideología fondomonetarista se consolida como principio rector de largo plazo, la economía experimenta un cambio que sí es estructural aunque de signo contrario a lo que usual y explícitamente –en la tradición latinoamericana– se han definido como reordenamientos estructurales. El modelo societal implícito es diferente, y los intereses sociales a los cuales responde lo son también. En suma, la ideología del FMI recubre un proyecto político específico y éste busca un determinado reordenamiento económico estructural adecuado o coherente con tal proyecto y los intereses sociales que lo sustentan.¹⁰

Por otra parte, frente a los pobres resultados obtenidos por la aplicación de las políticas de estabilización y a los conflictos que provocan dichos programas, éstos fueron seriamente cuestionados. De aquí surgió la necesidad de reformas estructurales, por lo que a fines de los sesenta y mediados de los setenta estas políticas de estabilización fueron acompañadas por la aplicación de políticas de ajuste estructural.

Al respecto señala Eugenio Rivera:

los desarrollos académicos impulsados por Robert Mundel y Harry Johnson en la década de los sesenta fueron decisivos para que dentro del FMI se impusiera durante la década de los sesenta la idea de que la estabilidad económica era posible sólo como resultado de profundas *transformaciones estructurales* que liberen radicalmente las economías subdesarrolladas. Es así como al modelo tradicional se agregan propuestas orientadas desde el lado de la oferta y que se caracterizan principalmente por la transición de una economía regulada por el Estado a un funcionamiento económico conforme con las leyes del mercado.¹¹

A fines de los setenta y durante los ochenta el FMI empezó a interesarse en promover políticas de expansión de la oferta. Más concretamente, se

⁹ *Ibid.*, p. 30.

¹⁰ José Valenzuela Feijóo, *Crítica del modelo neoliberal*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1991, p. 15.

¹¹ Eugenio Rivera Urrutia, "El ajuste estructural en Centroamérica: la experiencia reciente y sus implicaciones teóricas", en *Investigación Económica*, núm. 188, p. 224.

trata de transferir recursos hacia la producción de bienes comercializables en el exterior, desviándolos de la producción de bienes de consumo interno, para lo cual tanto el FMI como el Banco Mundial colaboran cada vez más en el diseño de programas de mediano y largo plazo en torno a cambios estructurales que favorezcan la orientación de la economía hacia el exterior. Específicamente, se trata de promover una serie de reformas institucionales que faciliten la operación de las leyes del mercado y una menor intervención del Estado en la economía.

Así, se plantean reformas encaminadas a dar un papel más preponderante a los mecanismos del mercado y reducir las barreras que obstaculizan el comercio internacional y los movimientos de capital, se postulan importantes intentos de liberalizar la economía, se plantea eliminar las restricciones cuantitativas al comercio y reducir los aranceles. En forma manifiesta, el objetivo principal de estas reformas es transformar la economía en una economía abierta orientada hacia la exportación y, según este planteamiento, capaz de alcanzar tasas más elevadas de crecimiento económico.

Como puede observarse, si para las políticas de estabilización es importante la reducción del gasto público como parte de la terapia recomendada por el FMI, el recorte del aparato estatal y por lo tanto su menor participación en la economía constituye un elemento central del programa de ajuste estructural planteado por el Fondo.

En realidad, los elementos estructurales que considera se deben reorientar están contenidos ya en las políticas de estabilización. No obstante, existen énfasis y aspectos novedosos que ilustran sus propuestas:

- Hay una mención constante a que la asignación y movilización de recursos deben acatar los lineamientos del mercado internacional (detrás de esto están los supuestos mencionados).

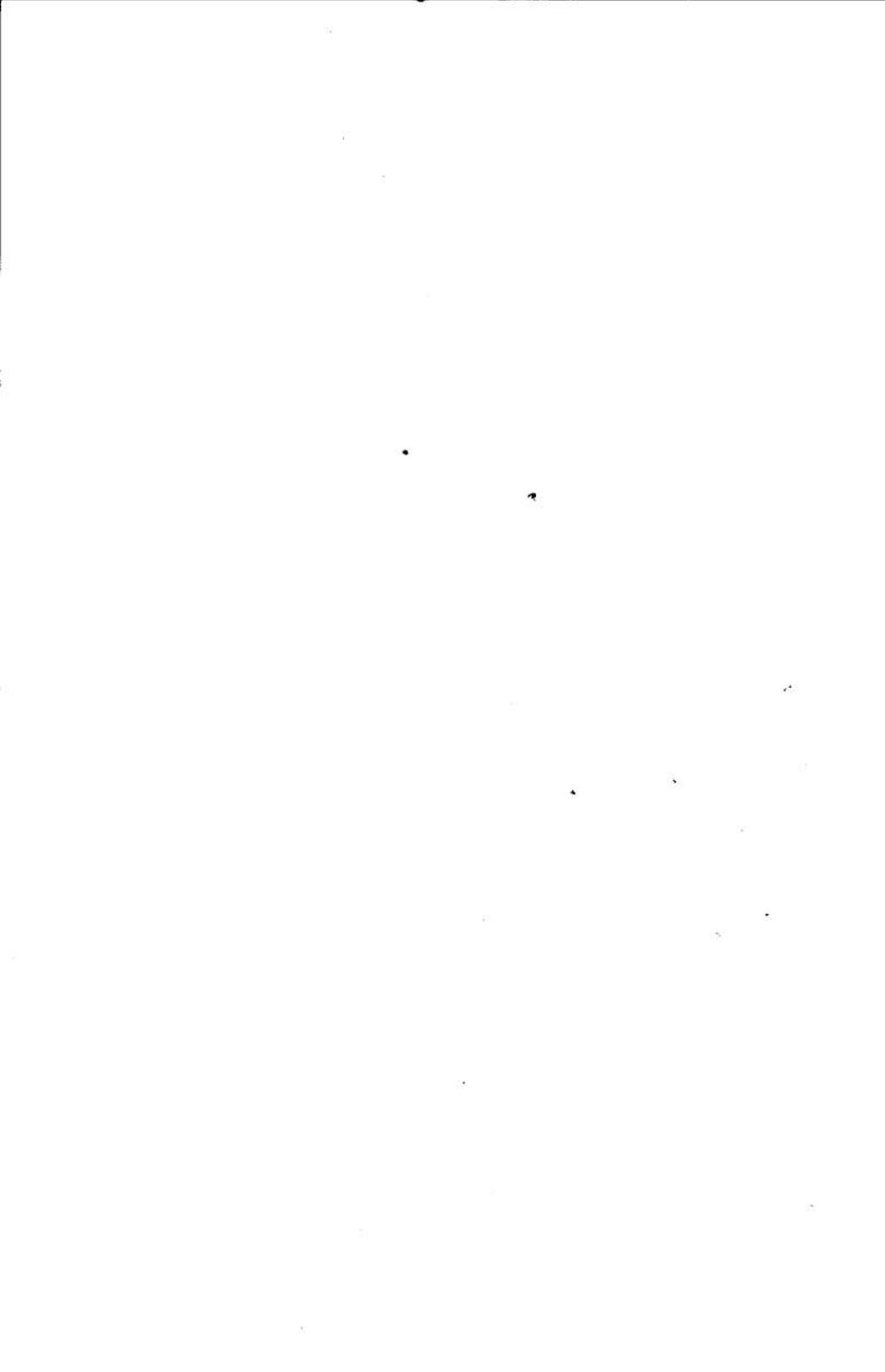
- Estas reformas estructurales se declaran a favor de reducir el espacio que ocupa el Estado, en beneficio de la iniciativa privada nacional y extranjera. Es decir, se busca una menor presencia del Estado en la regulación y fomento de actividades privadas, lo mismo que en el campo de la producción directa. Esto significa la desregulación de la economía y una abierta privatización de la misma.

- Se postula una liberalización comercial y una apertura a los flujos financieros externos. Esto forma parte de la transformación estructural de la economía dentro del contexto previsto por el programa neoliberal, pero tiene además otro objetivo, que es establecer un mecanismo adicional para disminuir la inflación, pues se espera que en presencia de aranceles bajos y de una liberalización de los flujos de capital externo, las tasas de variación

de los precios internos se equiparen con la inflación internacional. Esto ocurriría debido a la Ley del Precio Único, que igualaría los precios internos y externos, y a la igualación de las tasas de interés imperantes en el mercado interno y en el externo.

- La amplia gama de políticas globales que pasarían a ser supervisadas por el FMI, por lo que un núcleo pequeño quedaría al margen del control y condicionamiento de este organismo.

Como dice Foxley, lo que vemos ahora no es un monetarismo cortoplacista, sino todo un proyecto de largo plazo tendiente a reestructurar la economía y la sociedad basándose en un funcionamiento irrestricto de los mercados y una reducción y redefinición drástica de las funciones del Estado, quedando éste básicamente como garante del orden público y los derechos de propiedad. Según este autor, estamos actualmente en presencia de una especie de “monetarismo estructuralista”, en el sentido de que para atacar la inflación se fija una serie de reformas estructurales de largo plazo, aunque de un carácter diametralmente opuesto a las propuestas por el estructuralismo de corte tradicional cepalino.



3. LAS CARTAS DE INTENCIÓN, LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA DE 1982 A 1987

Empezaremos viendo las causas que llevaron a la crisis de 1982 y que obligaron al gobierno mexicano a la firma de un acuerdo de facilidad ampliada con el FMI en ese año, así como a elaborar su primer programa de estabilización (el PIRE) para enfrentar la crisis, recuperar la tasa de crecimiento de la actividad económica y reducir la inflación. Como veremos, al no lograr los objetivos planteados y ante la caída de los precios internacionales del petróleo y la consiguiente reducción de ingresos el gobierno se vio en el imperativo de elaborar el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y de emprender nuevas negociaciones con el FMI en 1986 para conseguir recursos financieros a fin de superar la crisis y lograr un crecimiento económico moderado, objetivos que no se lograron.

CAUSAS Y DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS DE 1982

La crisis que vivió México en 1982 marcó un punto de inflexión en la economía mexicana por dos razones: porque se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación alcanzó niveles que no se habían registrado antes, y porque se dio un giro drástico en el enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno. Este giro se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida en una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

Los orígenes de esa crisis se pueden encontrar tanto en causas internas como externas. Entre las primeras tenemos el modelo de la economía petrolizada al que condujo la política económica seguida en el periodo 1976-1982, pues el privilegiar al sector productor de petróleo provocó que

la economía se volviera dependiente en grado extremo de esta actividad, a la vez que fue generando desequilibrios inter e intrasectoriales que llevaron a incrementar la deuda externa en forma considerable. A esto hay que agregar las causas externas: la caída de los precios internacionales del petróleo, con la consiguiente baja de los ingresos por exportación de este producto; el aumento de las tasas de interés internacionales y sus efectos sobre los pagos por el servicio de la deuda externa, y la recesión de la economía internacional y su impacto negativo sobre el volumen y precios de las exportaciones no petroleras.

Además de que en la economía mexicana el petróleo se convirtió en el eje de la actividad económica, la forma en que se usaron estos ingresos y la gran vulnerabilidad de la estructura económica en la que desembocó el auge petrolero no permitieron sentar las bases para un desarrollo sostenido, pues la falta de un programa industrial integral y el papel dominante del petróleo en las exportaciones totales hizo que la economía se volviera muy sensible a las variaciones tanto del precio del petróleo como de las tasas de interés internacionales, dado el pesado servicio de la deuda externa.

En estas circunstancias, el proceso de crecimiento se apoyaba cada vez más en la expansión de la actividad petrolera, que al estar desarticulada del resto de la economía se traducía en modificaciones de la estructura económica, en el sentido de una creciente "vulnerabilidad", ya que la expansión petrolera presenta límites a la exportación por restricciones de la demanda externa, por lo que la crisis se precipitó. Esta vulnerabilidad es característica de la estrategia petrolera, que condujo a un tipo de especialización en el comercio internacional en el que los excedentes exportables involucraban en un alto porcentaje al petróleo (75%) y los ingresos recibidos por esta exportación sirvieron para adquirir alimentos y bienes de capital en el exterior. Este tipo de especialización agravó la restricción de la balanza de pagos, que originalmente pretendía aliviar. Dicho en términos simples: se había creado una fuerte dependencia del petróleo.

Esto ocurrió en un contexto en el cual, después de tres años de crecimiento económico alto (8.5% en promedio), la totalidad del incremento en las exportaciones de petróleo fue absorbida por un aumento incluso superior en las importaciones de manufacturas, que durante el primer trimestre de 1981 crecieron a una tasa de 55% a precios corrientes, lo cual contrastaba con el estancamiento de las exportaciones totales.

Además, la política de expansión de la producción petrolera y el ritmo al que se llevó a cabo la expansión de la capacidad productiva de este sector significaron un rápido aumento en las importaciones de bienes de capital e intermedios.

La combinación de todos los factores antes señalados generó un creciente desequilibrio externo, con el consiguiente aumento de la deuda externa.

Esta tendencia al crecimiento de la deuda externa se debió a dos causas derivadas del esquema de política económica: como medida de financiamiento del déficit público, dada la renuncia a intentar llevar a cabo la reforma fiscal como medio de financiamiento, y la necesidad de garantizar la disponibilidad de divisas para satisfacer el crecimiento de la demanda especulativa de la misma, sin tener que efectuar un acelerado deslizamiento del peso. La situación se agravó si consideramos que los pagos del servicio de la deuda externa están sujetos a tasa de interés internacionales, y que el aumento de éstas se dio en un momento en que, al menor ingreso por venta de petróleo se sumaron mayores egresos por el pago del servicio de la deuda externa (en 1967 ésta era de 26.1 millones de dólares y en 1982 ascendió a 83 000 millones de dólares).

Las finanzas públicas también sufrieron serios desajustes y contribuyeron a precipitar la crisis. Un rasgo de esta política fue utilizar el gasto público como una política de subsidios al sector privado vía transferencia de recursos captados por el petróleo y por el endeudamiento externo.

En estas condiciones y al descartar la reforma fiscal, la deuda externa pasó a ser la fuente principal de financiamiento de los crecientes déficit públicos.

Por su parte, la inflación, que fue de 30% en 1977, bajó a 17.5 y 18.2% en 1978 y 1979, respectivamente. Pero en 1980 volvió a repuntar (28.7%), acelerándose aún más en 1981, en que se situó en 70%, y a fines de 1982 llegó al 100%, en tanto que la meta del gobierno era del 75 por ciento.

El aumento de la tasa de interés y el deslizamiento del tipo de cambio fueron usados contra la dolarización de la economía y para aumentar la captación de ahorro. No obstante, ambas medidas agudizaron las presiones inflacionarias y las expectativas devaluatorias, haciendo más atractivos los depósitos en dólares, obligando a una nueva alza en las tasas de interés y a un deslizamiento de la paridad cambiaria.

Al limitarse la entrada de capitales (divisas) por las exportaciones de petróleo y al no contar con la capacidad productiva interna para generar las divisas necesarias para enfrentar el pago del servicio de la deuda, se redujo la capacidad de endeudamiento externo, lo que a su vez impedía mantener la dinámica de la actividad económica en el país.

El panorama desalentador y de evidente crisis creaba un clima de desconfianza y de predevaluación que favorecía tendencias especulativas de dolarización y de fuga de capitales que hacían más evidente la crisis, situación que obligó a abandonar progresivamente el esquema de política económica que se implementó inicialmente.

La crisis se manifestó abiertamente a partir del 1 de junio de 1981 con la baja del precio del petróleo, que redujo el ingreso de divisas por su exportación, situación que fue seguida por el anuncio del secretario de Programación y Presupuesto (De la Madrid) de un paquete de medidas contraccionistas que contemplaba una disminución del gasto público del 4%, equivalente a 90 000 millones de pesos, justo lo que dejó de ingresar por exportaciones petroleras; el restablecimiento de los controles a la importación; el incremento de los subsidios a las exportaciones; el deslizamiento más acelerado del tipo de cambio; el mantenimiento de la libre convertibilidad del peso, y la continuación de la política de altas tasas de interés. Todo esto con el objetivo de sanear las finanzas públicas, reducir el déficit en la cuenta corriente y con ello el ritmo de endeudamiento externo, a fin de evitar una crisis financiera. No obstante, la situación no mejoró.

Para enero de 1982 el depósito de la banca privada y mixta registraba que el 50% estaba en dólares y en febrero la banca nacional efectuaba ventas masivas de dólares.

Ante esta situación, el Banco de México anunció su retiro del mercado cambiario el 17 de febrero y sobrevino una devaluación del peso de más de 45% (pasó de 26.42 pesos por dólar a 35.38, llegando a 47.25 el 27 de febrero del mismo año).

Ante el fracaso del programa de ajuste de enero, en abril se sumaron otras medidas aún más drásticas, como la reducción del gasto público del 8% y otras que significaron un mayor control sobre los gastos de cada una de las dependencias públicas, y que representaban una reducción en el déficit de 150 000 millones de pesos, a lo que hay que agregar el ajuste de tarifas y precios de bienes que vende el sector público, disminución de las importaciones por un valor anual de 6 000 millones de dólares, etcétera.

Todo esto interrumpió el proceso de crecimiento de la actividad económica, pues en 1982 el PIB decreció en un 0.5% (mientras que la meta gubernamental era de 2%), después de haber crecido en forma consecutiva a una tasa promedio de 8.5% de 1978 a 1980; la inversión fija bruta bajó 16.8% en términos reales; la inversión pública disminuyó en 12.7%, en tanto que la privada bajó en 20%; la tasa de desempleo abierta llegó a casi 10% a fines de año y el peso registró nuevas devaluaciones, llegando en diciembre de 1982 a 150 pesos por dólar, cuando se esperaba que fuera de 96 pesos por dólar.

Como continuaba la especulación contra el peso y la fuga de capitales, el 5 de agosto se implantó un tipo de cambio dual; uno "preferencial" o controlado, para transacciones prioritarias, de 49.50 pesos por dólar y que abarcaba aproximadamente el 80% de las transacciones corrientes, y otro

“libre”, que estaría sujeto a la oferta y la demanda. Y por si esto fuera poco, en septiembre de 1982 se estableció el control generalizado de cambios y se nacionalizó la banca privada del país.

Como puede observarse, la crisis de 1982 no se inició con la caída de los precios del petróleo, pues ésta se veía venir desde antes, ya que a pesar del auge petrolero persistían y se agudizaban los desequilibrios sectoriales, la inflación, el endeudamiento externo, el déficit fiscal, etc., acentuando la dependencia económica, evidenciando la vulnerabilidad de la economía y las contradicciones de la política económica implementada, misma que agravó los problemas que inicialmente quería resolver; y si a esto sumamos los factores externos antes mencionados arribamos al desencadenamiento de la crisis más aguda que ha vivido nuestro país.

DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 1982-1985

El acuerdo de 1982 con el FMI y las cartas de intención de 1984 y 1985

La situación anterior, sumada a la interrupción de préstamos del exterior, desembocó en una crisis de pagos, por lo que México se declaró insolvente ante la comunidad financiera internacional, lo que le obligó a iniciar negociaciones con el FMI para tener acceso a nuevos préstamos, y el 10 de noviembre de 1982 se suscribió un convenio entre ellos.

Políticas de estabilización. Aunque hay que decir que ésta no fue la única carta de intención que firmó México con el FMI, pues hubo otras en 1984 y 1985, si hacemos una revisión de los objetivos planteados en ellas por áreas de política económica (cuadros 1a y 1b) encontramos que en materia de política fiscal tenía una gran importancia la reducción del déficit financiero como proporción del PIB, de ahí que se buscara reducirlo de 8.5% en 1983 a 3.4% en 1985. También se hablaba en estos convenios de una fuerte disciplina fiscal a fin de lograr el saneamiento de las finanzas públicas: en cuanto a deuda externa, destaca la insistencia en recurrir sobre todo a instituciones financieras multilaterales, al tiempo que se fijaban determinados límites al endeudamiento externo tratando de evitar su crecimiento desproporcionado; también se buscaba abatir la evasión fiscal y ampliar la cobertura impositiva.

En cuanto a política monetario-financiera, se decía que dicha política sería acorde con las metas de producción, precios y balanza de pagos, por lo cual se hacía énfasis en la necesidad de mantener el crecimiento económico y

CUADRO 1a
CONVENIOS DE MÉXICO CON EL FMI*: 1982-1985

	<i>1982¹</i>	<i>1984²</i>	<i>1985³</i>
Políticas de estabilización			
Objetivos globales			
PIB	Se estima que no será mayor a 1%.	El crecimiento del PIB será de 3%.	Mantener el crecimiento económico.
Balanza de pagos	Reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que será de 5.8 mdd.		
Inflación	Disminuirla al 80%.	Reducirla al 40%.	Continuará la reducción con rapidez y de manera sostenida.
Política fiscal	Saneamiento de las finanzas públicas.		Se buscará el fortalecimiento de las finanzas públicas.
Deuda	En 1983 no excederá los 5 000 mdd y bajará la relación deuda/PIB.	No excederá los 4 000 mdd y será sobre todo de instituciones multilaterales.	No excederá los 1 000 mdd y será sobre todo de instituciones multilaterales.
Gasto público	Disminuir el gasto. La relación déficit/PIB bajará a 8.5%. 5.5% y 3.5% en 1983, 1984 y 1985, respectivamente.	Reducir el déficit del sector público a 5.5%. equivalente a 1 524 mdd.	Se hará una reducción del gasto corriente. El déficit público será de 5.1% del PIB.
Impuestos	Buscará abatir la evasión y ampliar la cobertura.	Fortalecer la administración tributaria.	
Ingresos	Revisar los PYTSP que han quedado rezagados ante la creciente inflación.	Se espera que los ingresos por venta de bienes y servicios públicos será del 1.5% del PIB.	Habrá cambios para ampliar la base gravable y mejorar la administración tributaria. Se busca que su participación en el PIB sea igual que en 1984.

Política monetario-financiera	Buscará mantener la actividad productiva, para ello se tomarán las medidas necesarias.	Apoyará los objetivos de producción, precios y balanza de pagos del programa.	Apoyará los objetivos de crecimiento, precios, balanza de pagos y la acumulación de reservas internacionales.
Tasa de interés	Se ajustará a los objetivos de la política monetaria y financiera.	Será flexible y positiva.	
Mercado de valores	Se estimulará para fomentar fuentes alternativas de intermediación financiera.	Promover su crecimiento.	Se manejará con flexibilidad para aumentar el ahorro tomando en cuenta la inflación y el mercado cambiario.
Política cambiaria	Será flexible para mantener la competitividad, reducir importaciones y la fuga de capital. Se mantendrá el tipo de cambio dual durante la ejecución del programa.	Se mantendrá temporalmente el sistema dual actual para garantizar un comportamiento adecuado de la balanza de pagos y las reservas internacionales.	Seguirá siendo flexible para promover la competitividad internacional y asegurar la racionalización comercial que está en marcha.
Política salarial	Estará en función de los objetivos de empleo y de la productividad. Se buscará la protección de los niveles de vida de la clase obrera y su participación en el crecimiento del ingreso.	Se buscará que los aumentos se negocien en función de la inflación esperada para proteger el nivel de empleo. Se protegerá el poder de compra de los grupos de menores ingresos.	El aumento de los salarios reales será en función de la productividad, de los objetivos de empleo y deberán contribuir a mantener la competitividad de la economía en el exterior.
Políticas de ajuste estructural		El programa de ajuste es un medio de superar la crisis, por lo que se busca efectuar importantes cambios estructurales en la economía y la sociedad.	

CUADRO 1a
(Continuación)

	1982 ¹	1984 ²	1985 ³
Política comercial	Se racionalizará el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para importar.		Se acelerará la sustitución de permisos de importación para cubrir de 35 a 45% de las importaciones. Se reducirá el número de aranceles de 10 a 7 para reducir la dispersión sectorial. La liberación de importaciones se extenderá a bienes producidos internamente.
Privatización			236 empresas de participación estatal serán vendidas, fusionadas, transferidas a los estados o cerradas a fin de tener una administración más eficiente y mejorar el desempeño del sector público.

*Acuerdo de facilidad ampliada por tres años, con un monto del equivalente a 450% de la cuota de México en ese organismo.

FUENTE: elaboración propia basada en:

¹ "México y el FMI: la carta de intención", *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 11, noviembre de 1982.

² "La carta de intención con el FMI", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 1, 1984.

³ "Carta de intención con el FMI", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 4, 1985.

CUADRO 1b
OBJETIVOS DEL PIRE, 1982

Políticas de estabilización

Objetivos globales

PIB	Protección y estímulo a la producción de alimentos.
Política fiscal	Habrà disciplina fiscal.
Deuda	Se evitarà el crecimiento desproporcionado de la deuda.
Gasto público	Se disminuirà el crecimiento del gasto público y del déficit. Reestructuración de la administración pública federal.
Ingresos	Se buscarà que aumenten los ingresos públicos.
Política monetario-financiera	Se canalizarà crédito a las prioridades del desarrollo.
Política cambiaria	Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
Política salarial	Habrà protección al empleo mediante un programa de apoyo a la planta industrial, apoyando la pequeña y mediana empresa.

FUENTE: Elaborado con base en "El PIRE: puntos programáticos", *El Trimestre Económico*, vol. L(2), núm. 198, 1983.

reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; reducir la inflación era una tarea prioritaria y también se le daba gran importancia al impulso al mercado de valores a fin de fomentar las fuentes alternativas de intermediación financiera. Se decía que para lograr estas metas se adoptarían las medidas necesarias en materia de tasas de interés y de regulación financiera, a fin de estimular el ahorro y la intermediación financiera.

Por otra parte, se pensaba que la política cambiaria sería flexible para mantener la competitividad y reducir importaciones no indispensables, así como para desalentar los movimientos especulativos de capital, fortalecer la balanza de pagos y reconstituir las reservas internacionales y, por último, que continuaría el sistema de cambio dual durante la ejecución del programa.

En materia salarial, los diferentes convenios subrayaban la necesidad de proteger los niveles de vida de la clase obrera y su participación en el crecimiento del ingreso, sobre todo de los grupos de menores ingresos; asimismo, el aumento de los salarios se haría en función de la inflación esperada, de la productividad y de los objetivos de empleo, por lo que éstos debían contribuir a mantener la competitividad de nuestra economía en el exterior.

Políticas de ajuste estructural. Como puede observarse en el cuadro 1a, la carta de intención de 1984 señalaba que el programa de ajuste que México llevaba a cabo no era un fin en sí mismo sino un "medio" de superar una crítica situación caracterizada por importantes desequilibrios económicos, a fin de recobrar un desarrollo económico y social sostenido. Al mismo tiempo buscaba efectuar importantes cambios estructurales en la economía y la sociedad mexicanas, para que el ingreso nacional se distribuya equitativamente entre la población, para reducir los desequilibrios sociales, fortalecer las instituciones democráticas y la soberanía nacional y para que la libertad y la justicia rijan nuestro proceso de desarrollo.

Además, en materia de política comercial se planteaba la racionalización del sistema de protección, acelerar la sustitución de permisos de importación por aranceles, reducir el número de aranceles para aminorar la dispersión sectorial y extender la liberalización de importaciones a los bienes que se produce internamente.

En cuanto a privatización, en el convenio de 1985 (cuadros 1a y 1b) México dejó ver que para ese año, como parte de la racionalización de los activos no estratégicos del sector público, se habían identificado 236 empresas y entidades de participación estatal que serían vendidas, fusionadas, transferidas o cerradas, con el objeto de tener una administración más eficiente y una mejoría en el desempeño del sector público.

El programa de estabilización del gobierno para enfrentar la crisis: el PIRE

La urgencia de responder a la crítica situación económica determinó que a fines de 1982 el nuevo gobierno definiera a sus acciones para hacer frente a la crisis, mismas que fueron plasmadas en 10 puntos contenidos en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que según el Ejecutivo vinculaba el manejo de la crisis con la transformación necesaria de la estructura económica. Éste fue dado a conocer en el discurso de toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid el 1 de diciembre de 1982, y sus objetivos fundamentales eran abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva, así como sentar las bases para una recuperación de la economía que superara sus principales desequilibrios estructurales (cuadro 1b).

Se enfatizaba la necesidad de vigilar que la banca nacionalizada actuara con eficacia y honradez, a la par que se insistía en que la nacionalización de la banca era irreversible. Y finalmente, se decía que se actuaría bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

Además, este programa contenía algunos principios básicos entre los que destacan:

- Se dejó de creer en la conveniencia de introducir ajustes graduales y se pensó en la necesidad de adoptar una política de estabilización radical. A esto contribuyó la crisis de pagos con el exterior y la dificultad de obtener crédito externo, que invalidaron la opción del ajuste gradual.

- Se tomó la decisión política de evitar, a cualquier costo en el corto plazo, la posibilidad de una indización generalizada, pues dados los desequilibrios existentes, cualquier estrategia que no lograra contener los factores de inercia y que no modificara las expectativas existentes llevaría a altos niveles permanentes de inflación, e implicaría la indización *de facto* de variables como salarios, tasa de interés, tipo de cambio y precios públicos; pues —continúa el documento— la indización la adopta gradualmente la sociedad para defenderse de los daños reales que causa la inflación, mucho antes de que el gobierno se vea obligado a darle una sanción formal. Por ello, los costos de largo plazo de un ajuste gradual siempre serán claramente superiores a los costos inmediatos de una estrategia de estabilización radical.

- Había consenso sobre el hecho de que, en el corto plazo, el desequilibrio interno (*i. e.* desequilibrio financiero del sector público) era más trascendente

que el externo (*i.e.* el problema de la balanza de pagos); es decir, se necesitaban medidas más drásticas para resolver en el corto plazo el primero y posteriormente el segundo. De ahí que el diagnóstico oficial de la situación, así como de los orígenes de la crisis económica, minimizaran la importancia de los factores externos y resaltarán la necesidad de ajustes internos.¹

A fines de 1982 De la Madrid anunció su primer programa de estabilización conocido como PIRE. Este programa fue concebido en dos etapas: una de tratamiento de choque en 1983, seguido de una política gradual en 1984-1985.² El nuevo gobierno pensó que los precios y la estabilidad financiera serían restaurados mediante una drástica reducción del déficit gubernamental y con una fuerte devaluación del peso. La austeridad fiscal frenaría la inflación y, complementada con la devaluación, generaría el superávit requerido en la cuenta corriente.

El programa recibió apoyo y financiamiento del FMI por 3 700 millones de dólares gracias al acuerdo de facilidad ampliada firmado con este organismo financiero internacional.³

El mismo Paul Volcker (presidente de la Reserva Federal estadounidense) señalaba que el recurso al Fondo era una cuestión fundamental dentro del "Plan de Rescate" (también llamado Operación Rescate), pues constituía una garantía para los prestamistas de que el país cumpliría adecuadamente con el programa de ajuste económico. Según la Reserva Federal, el financiamiento de la banca privada extranjera a México para 1983 debía ser de aproximadamente 5 000 millones de dólares.

En el marco de la llamada Operación Rescate para México, Estados Unidos y otras naciones industrializadas podrían otorgar un "préstamo

¹ Para más información sobre estos principios, véase José Córdoba, "El Programa Inmediato de Reordenación Económica, 1983-1984", en SELA, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 329-331.

² Si bien en el PIRE no se habla explícitamente de estas dos etapas para el programa de estabilización, coincidimos con la interpretación que hace Nora Lustig en su libro titulado *Mexico, The remarking of an economy* al hablar de dos fases, pues los mismos objetivos del PIRE muestran que para 1983 la reducción de las principales variables macroeconómicas es muy radical, mientras que para los dos últimos años del programa se habla de lo que la autora llama una política gradual (y que la OCDE llama un aterrizaje suave) en donde la reducción de dichas variables se vuelve más lenta.

³ El Ejecutivo decidió ratificar el convenio con el FMI (que había sido firmado por López Portillo), aunque subrayaba que el proceso de ajuste que requería la economía no derivaba del convenio, pues con o sin éste la economía necesitaba introducir *correcciones radicales* que permitieran reordenar su funcionamiento y romper inercias para avanzar en la solución de las deficiencias fundamentales de la estructura productiva y distributiva.

puente” a través de sus respectivas autoridades monetarias, o bien por medio del Banco Internacional de Pagos (BIP) a fin de que el país pudiera hacer frente a sus necesidades inmediatas de divisas mientras el programa de ajuste y de renegociación de la deuda se ponía en marcha. Estos préstamos puente debían ser pagados a corto plazo, una vez que los fondos provenientes de la banca comercial y del FMI se encontraran disponibles.

En todo esto consistió la Operación Rescate que se montó en 1982 para evitar que México precipitara al sistema monetario y financiero estadounidense, y con él al mundial, hacia una profunda crisis de graves consecuencias y se resolvía la “crisis de caja o de liquidez” por la que atravesaba el país.⁴

De la Madrid siguió al pie de la letra lo planteado en el PIRE y el tratamiento de choque o de estabilización radical empezó con una gran devaluación de los tipos de cambio libre y controlado, de 113 y 95%, respectivamente. El programa preveía un incremento de los ingresos impositivos y no impositivos y un recorte del gasto público, de tal manera que a finales de 1983 el déficit fiscal y los préstamos requeridos por el sector público serían casi la mitad del nivel de 16.9% del PIB alcanzado en 1982 y luego descenderían a un ritmo más lento.

Esto demuestra que si bien con el Programa Inmediato se implementó una política de estabilización radical,

el PIRE había tratado de conseguir un “aterrizaje suave” (después del ajuste brusco de 1983) reduciendo gradualmente el déficit financiero a 5.5% en 1984 y a 3.5% del PIB en 1985 [por lo que] se esperaba que esto facilitaría una reducción gradual del déficit en cuenta corriente a un nivel tolerable de 1.2% del PIB, así como una reducción de la tasa de inflación al 18% hacia fines del periodo de aplicación del PIRE (diciembre de 1985). Se esperaba también que la producción se estancaría en 1983 pero que regresaría paulatinamente a una tasa de crecimiento del 6% en 1985, fijada como meta.⁵

Con un servicio de la deuda externa de 62.2% de los ingresos de exportación, ésta requería una pronta atención. Así, desde el comienzo de su gestión el gobierno se mostró dispuesto a buscar una solución con la comunidad financiera internacional para el pago, descartando las acciones unilaterales, reemplazando la suspensión “involuntaria de pagos” de la anterior administración (ocurrida en agosto de 1982) por un cumplimiento riguroso de las obligaciones de la deuda, aunque con algunas reestructuraciones de pagos.

⁴ Rosario Green, *La deuda externa de México: 1973-1987, de la abundancia a la escasez de créditos*, México, Nueva Imagen, pp. 107-108.

⁵ OCDE, *Études économiques de l'OCDE. Mexique 1991-1992*, p. 32.

En diciembre de 1982 el gobierno mexicano pidió que los bancos comerciales reestructuraran los pagos de 23 150 millones de dólares en amortizaciones para el periodo comprendido entre el 23 de agosto de 1982 y el 3 de diciembre de 1984. Además, pidió prestados 5 000 millones de dólares a los bancos comerciales⁶ y 2 000 millones al Club de París. Los nuevos préstamos fueron usados para el pago de los intereses de la deuda anterior. El monto de intereses anuales de 1983 a 1985 fue de 10.7 millones de dólares.

La deuda externa privada también fue reestructurada a través de un mecanismo relativamente más original (establecido en diciembre de 1982) conocido como Ficorca y que se guiaba por los siguientes criterios básicos: el sector público no absorberá en ningún caso el riesgo comercial correspondiente a los pasivos en moneda extranjera del sector privado; el sector público absorberá el riesgo cambiario y el mecanismo estará al alcance de la mayoría de las empresas (aunque con restricciones de liquidez a corto plazo). El programa fue exitoso, pues al cerrar las posibilidades de acceso el 25 de octubre de 1983, fueron reestructurados 11 600 millones de dólares a través de Ficorca, lo que representaba la mayoría de la deuda privada externa. Y en algunos casos, la deuda fue recalendarizada a ocho años con un periodo de gracia de cuatro.

La reestructuración redujo sustancialmente los pagos del principal para 1983-1984; pero a pesar de esta reestructuración, la transferencia neta de recursos permaneció arriba del 7% del PIB entre 1983 y 1985.

Las metas de la segunda fase o fase gradual del programa de estabilización incluían una lenta pero firme desaceleración de la inflación (que sería de 18% en 1985), seguida de una mejora en el superávit comercial y de una reanudación de las tasas históricas de crecimiento. Para desacelerar la inflación el gobierno planeó mantener bajo control el déficit fiscal e instalar la llamada llave de precios clave (tasa de cambio, salario mínimo y precios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público) acordada en las metas de inflación del programa. El gobierno esperaba que si la inflación bajaba y la corrección de los precios relativos era sostenida, el crecimiento seguiría.

⁶ El paquete de reestructuración fue firmado en agosto de 1983 y la comunidad financiera internacional otorgó el préstamo requerido como apoyo al programa de ajuste convenido con el FMI.

COMPARACIÓN ENTRE METAS Y RESULTADOS
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA: 1982-1985*Políticas de estabilización*

Objetivos globales. Como dijimos antes, al anunciarse el PIRE se esperaba que para 1983 el crecimiento del producto sería cero, pero seguido de una recuperación gradual de la tasa de crecimiento hasta alcanzar el 6% para 1985. Sin embargo, lo que ocurrió fue totalmente diferente.

En el cuadro 2 tenemos una comparación de las metas y los resultados del PIRE. Así, para 1983 el crecimiento del PIB fue negativo (-4.2%), mientras que en 1984 creció 3.6%, superando el 3% esperado por el FMI así como el 1% que esperaba el gobierno, pero para 1985 la tasa de crecimiento del 6% no se logró, pues si bien creció el PIB, lo hizo a un ritmo mucho menor (2.6%) al 6% esperado, justo en el año que terminaba el PIRE.

Como se recordará, tanto el PIRE como los convenios celebrados con el FMI establecían que la protección y estímulo a los programas de producción y distribución de alimentos básicos para el pueblo era una tarea fundamental del gobierno, por lo que tenía una alta prioridad. Si revisamos la información disponible, vemos que el cumplimiento del PIRE se vio favorecido por condiciones climatológicas propicias, que sumadas a los precios de garantía y a la relativamente importante canalización de crédito al campo contribuyeron al crecimiento del sector agrícola por tercer año consecutivo, pues mientras que en 1982 fue de 0.5%, de 1983 a 1985 creció en 2.9, 2.6 y 2.7%, respectivamente, limitando las importaciones de granos.

El sector petrolero, por su parte, registró signos desfavorables, lo mismo que el mercado internacional de minerales metálicos, a la vez que caía la producción de minerales no metálicos.

La industria manufacturera tuvo un crecimiento procíclico, ampliando la caída o la recuperación de la actividad económica general; los datos ofrecidos por los informes anuales del Banco de México dan las siguientes cifras: -2.9, -7.3, 4.7 y 5.8%, respectivamente, de 1982 a 1985.

La contracción de la actividad económica afectó, sobre todo, a la industria de bienes de capital (-12.6% en 1982, -22.8% en 1983 y 6% en 1984) y textiles (-5.6% en 1983).

Aquí también hay que mencionar que si bien se logró reducir el déficit externo fue a costa de reducir el crecimiento de la actividad económica. Y si a esto añadimos la disminución del gasto y la inversión públicos tenemos que la situación se agudiza. Además, la restricción del déficit público contrajo la producción y las importaciones, evitando presiones sobre el sector externo

CUADRO 2
METAS Y RESULTADOS DEL PIRE¹ (1983-1985)
Y DEL PAC² (1986-1987)

<i>Concepto</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>
Inflación (%)						
Proyección original FMI	—	80.0	30.0	40.0*	—	—
Metas del gobierno	75.0*	55.0*	40.0	18.0*	50.0	70-80
Resultados	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2
Requerimientos de préstamos del sector público (% PIB)						
Proyección original del FMI	—	8.5	5.5	3.5	—	—
Metas del gobierno	—	8.5	5.5	3.5*	4.9	13.8
Resultados	16.9	8.6	8.5	9.6	16.3	15.1
Balanza de cuenta corriente						
Proyección original FMI (% del PIB)	—	-2.2	-1.8	-1.2	—	—
Resultados (% del PIB)	-3.6	3.6	2.4	0.7	—	—
Metas del gobierno (mdd)	—	—	0.5	1.2	0.5	3.9
Resultados (mdd)	-6.2	5.4	4.2	1.2	-1.6	3.9
Crecimiento real del PIB (%)						
Proyección original FMI	—	0.0	3.0	6.0	3-4	3-4
Metas del gobierno	2.0*	0.0	1.0	6.0*	3-4	2-3
Resultados	-0.5*	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.4

FUENTES:

¹ Tomado de Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an economy*.

² Banco de México, *Informe anual*, años 1986 y 1987 e *Indicadores económicos*.

* Estos datos fueron cambiados de acuerdo con las metas del PIRE y el FMI.

que pudieran comprometer el cumplimiento de las obligaciones financieras.

Sin embargo, el ajuste de la balanza de pagos ocurrió con más rapidez de lo proyectado. La cuenta corriente tuvo un superávit de 5 400 millones de dólares en 1983 y de 4 200 millones en 1984, cifras que difieren de las programadas de 4 200 y 7 000 millones de dólares respectivamente. El comportamiento que tuvo la cuenta corriente hizo posible que la acumulación de reservas internacionales fuera mayor a lo convenido a pesar de un monto de endeudamiento público ligeramente inferior a lo acordado y una cuenta de capital del sector privado más desfavorable de lo previsto. De este modo se cumplió lo pactado con el FMI en cuanto a endeudamiento público neto, acumulación de reservas y ritmo de regulación de pagos atrasados (resultado de una liquidación de los pagos atrasados sobre deudas privadas con proveedores por un monto de 1 080 millones de dólares, superior al valor convenido de 600 millones de dólares).

Cabe señalar que el sobreajuste en la cuenta corriente fue resultado del sobreajuste de la balanza comercial, y en cuanto a las exportaciones no petroleras, si bien registraron un aumento fue menor a lo programado.

Las metas de inflación tampoco se cumplieron, pues ésta rebasó el 55% esperado para 1983, alcanzando el 80% en el primer año de aplicación del PIRE, en tanto que para 1984 y 1985 fue de 59.2 y 63.7%, respectivamente, muy por arriba de las predicciones del FMI y del PIRE. Estos datos muestran que el objetivo del PIRE de reducir la razón de los requerimientos de endeudamiento del sector público respecto del PIB a 8.5% en 1983 se cumplió, no así para 1984 y 1985; pero los resultados concomitantes de las variables macroeconómicas clave estuvieron lejos de los objetivos planteados.

Política fiscal. Si la revisamos por áreas vemos que en 1983 los ingresos presupuestales fueron de 34.5% respecto al PIB, 7% por arriba de la estimación original que era de 27.5%, aunque hay que decir que esto se debió al aumento de los ingresos externos de Pemex, que pasaron de 37.8 a 43.9 y a 45.5% de 1982 a 1984, respectivamente, como porcentaje de los ingresos presupuestales del gobierno federal, y a la agresividad de los ajustes en precios y tarifas de los bienes ofrecidos por el sector público, a pesar de la mayor contracción de la actividad económica.

No debemos olvidar que tanto en el PIRE como en los convenios firmados con el FMI se hacía hincapié en la reducción del endeudamiento exterior, y mientras en el primero se decía que para lograrlo era necesario aumentar los ingresos del gobierno, en los convenios se le puso en límite de 5 000 millones de dólares para 1983, de 4 000 millones para 1984 y de 1 000 millones para 1985. En este sentido hay que recordar que en el PIRE se planteó que

era indispensable una reestructuración de la deuda externa con vencimiento entre agosto de 1982 y diciembre de 1984, y que se pidió un préstamo de 5 000 millones de dólares, así como que por su parte la deuda externa privada también fue objeto de una reestructuración a través de Ficorca.

Además, en marzo de 1983 se firmó un primer paquete con 550 bancos internacionales por un total de 28 600 millones de dólares, que incluía los 23 000 millones de la anterior reestructuración (agosto de 1982-diciembre de 1984) y los 5 000 millones del préstamo "jumbo" otorgado en marzo del mismo año.

Durante el segundo semestre de 1984 las autoridades financieras mexicanas iniciaron la negociación de un convenio de reestructuración multianual a fin de recalendarizar los 48 700 millones de dólares con vencimiento desde 1985 hasta 1990. Estos acuerdos de reestructuración incorporaron estipulaciones que permitían el intercambio, por parte de los acreedores, de deuda del sector público por acciones de compañías del sector privado así como de compañías no prioritarias y no estratégicas del sector público. Como parte de este convenio de reestructuración multianual, la tasa base fue cambiada del "Prime" de Estados Unidos al "Libor" y se abrieron opciones para la diversificación de monedas, los diferenciales en la tasa de interés fueron reducidos y las cuotas de reestructuración (previamente de 1%) se suprimieron.

Además, los vencimientos del principal crecerían gradualmente a partir de niveles muy bajos en 1986, conforme se fortaleciera la capacidad de obtención de divisas del país.

Sin embargo, como veremos en el transcurso de este capítulo la reactivación económica de algunos indicadores económicos durante 1984 fue momentánea, y la enorme carga que presentó el pago de los intereses de la deuda por 10 000 millones de dólares y la severa limitación de acceso al crédito internacional llegó a tal grado que se tuvo que posponer el pago de las amortizaciones de la deuda externa y echar mano de las reservas monetarias internacionales, que se redujeron a 2 400 millones de dólares. El servicio de la deuda externa absorbió el 47% de los ingresos de divisas por exportaciones.

Por su parte, la deuda del sector público llegó a 72 100 millones de dólares, 2 700 millones más que en 1984, no tanto por nuevos flujos, pues éstos fueron de 390 millones, sino por los pasivos asumidos por el gobierno y por la devaluación. De manera que la deuda externa total del país ascendió a 98 000 millones de dólares. En términos reales, ésta se contrajo en relación con 1984; pero a pesar de la reestructuración de 48 500 millones de dólares el problema de la deuda no mejoró, según se desprende de la información proporcionada por el Banco de México.

Política monetario-financiera. Durante los primeros 18 meses del programa de estabilización, el control del déficit fiscal y la moderada demanda de crédito del sector privado permitieron que la política monetaria fuera, de hecho, pasiva; es decir, que acomodara la expansión crediticia asociada con una trayectoria de las tasas de interés, determinada de manera relativamente exógena y de acuerdo con una regla de paridad "abierta"⁷ en función del deslizamiento anunciado del tipo de cambio. No obstante, a fines del cuarto trimestre de 1984 las autoridades monetarias adoptaron una política monetaria más activa. De 1983 a 1984 la estructura temporal de tasas de interés favoreció la captación a corto plazo y permitió una retroalimentación positiva en la disminución de la inflación.

Como en el último trimestre de 1984 se dio un aumento en la demanda de fondos prestables en los mercados financieros, las tasas de interés de los instrumentos de ahorro bancario se elevaron en febrero de 1985. No obstante este aumento, la captación monetaria y el agregado monetario más amplio M₅ se deterioraron.

Para el segundo trimestre se tomaron medidas adicionales, como el aumento de las tasas de interés bancario con plazos de uno a tres meses, a la vez que se elevó la tasa a seis meses; las tasas correspondientes a los demás plazos permanecieron igual.

En el tercer trimestre las tasas de interés bancarias tuvieron varios ajustes al alza, sobre todo de uno a tres meses, favoreciendo la captación bancaria, aunque el ahorro financiero total continuó disminuyendo y a finales del año el saldo promedio de la captación bancaria se redujo 12.1% en términos reales respecto del año anterior.

La escasa disponibilidad de recursos internos estuvo determinada por la combinación de perspectivas inflacionarias y la inestabilidad en el tipo de cambio controlado durante la primera mitad del año.

Posteriormente, la incertidumbre derivada de los sismos que en septiembre de 1985 afectaron a la ciudad de México provocó una disminución en la oferta interna de fondos. Como consecuencia de estos factores la tasa mensual de crecimiento de los instrumentos monetarios y de ahorro ofrecidos al público por el sistema financiero se redujo casi sin interrupción por debajo de la tasa mensual de inflación. El valor real de dichos instrumentos, que en enero de 1985 era mayor en 3.5% al observado un año antes, registró en diciembre una reducción de 12.1% respecto del mismo periodo del año anterior.

Como se estipuló en los diferentes convenios pactados con el FMI, el

⁷ En este caso, se cuida que la tasa nominal cubra la inflación interna y genere un rendimiento real fijo. De esta forma se limitan las posibilidades de arbitraje entre los instrumentos financieros y activos reales domésticos

gobierno buscó fomentar el desarrollo del mercado de valores a fin de crear fuentes alternativas de intermediación financiera, crear expectativas de rentabilidad interna, evitar la fuga de capitales e incentivar su entrada para generar efectos favorables en la balanza de pagos y en la reserva internacional. De manera que “el auge de la Bolsa de Valores llevó a aumentar las tasas de interés de los valores de renta fija de corto plazo (Cetes y Petrobonos principalmente) para competir por los recursos financieros”.⁸

En su informe de 1985 el Banco de México dice que el saldo de los valores en circulación en la Bolsa Mexicana de Valores aumentó de 1.9 billones de pesos en diciembre de 1984 a 4.8 billones al finalizar 1985, lo que significa un crecimiento real de 54.3%. La mayor parte del financiamiento canalizado mediante de la Bolsa se destinó al gobierno federal, el cual captó 77.5% (10.3 billones de pesos) del valor total de los activos emitidos durante 1985. El porcentaje mencionado es, sin embargo, inferior al que había captado durante 1984.

Los valores cuyo saldo en circulación registraron el mayor crecimiento en términos reales fueron los de renta fija de corto plazo. Así, el saldo en circulación de Cetes aumentó 85.8%, el de aceptaciones bancarias 70.8% y el de papel comercial 51.1 por ciento.

La entrada en vigor de la nueva Ley del Banco de México dio lugar a que una mayor proporción de financiamiento de éste al sector público se otorgase mediante de la compra de Cetes. Asimismo, la reestructuración del crédito bancario destinado al sector privado obligó a las empresas a recurrir a la emisión directa de deuda.

El volumen negociado de la Bolsa Mexicana de Valores aumentó de 15.4 billones de pesos en 1984 a 25.4 billones en 1985, lo que significó un crecimiento real de 4.6%. Los Cetes continuaron siendo los activos más negociados, aunque la proporción que las operaciones del mencionado valor representan del total disminuyó de 89.4% en 1984 a 77.1% en 1985, aumentando la participación de aceptaciones bancarias de 1.9 a 12.9 por ciento.

Política cambiaria. Al respecto, no hay que olvidar que se planteó en los convenios con el FMI que esta política sería flexible, con objeto de mantener un nivel adecuado de exportaciones de bienes y servicios, reducir las importaciones no indispensables y desalentar los movimientos especulativos de capital para fortalecer la balanza de pagos y reconstituir las reservas internacionales. Aquí hay que hacer hincapié en que a pesar de las recomen-

⁸ Al respecto, véase Arturo Huerta Gonzales, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, México, UNAM-Diana, 1992, p.89.

daciones de FMI se introdujo un tipo de cambio dual⁹ para estabilizar la dinámica especulativa al menor costo posible real, pues se pensó que un mercado unificado sería muy volátil y que esto tendría efectos negativos tanto sobre la inflación como sobre la producción, razón por la cual se mantuvo el control de cambios dual, según lo estipulado con el FMI, y que se mantendría durante la vigencia del PIRE.

Con esta medida (adoptada en diciembre de 1982) se incluyeron en el mercado "controlado" o preferencial las exportaciones de mercancías, pagos de las maquiladoras a los factores nacionales y préstamos del exterior, las importaciones y el servicio de la deuda externa tanto pública como privada, mientras que el turismo, las transacciones fronterizas y las otras operaciones financieras y de servicios se canalizaron a través del mercado "libre".

La paridad en el mercado controlado se estableció en 95.9 pesos por dólar y se fijó un desliz de 13 centavos por día; se pretendía que un desliz nominal por un monto fijo implicaría una tasa porcentual decreciente que contribuiría a reducir las presiones inflacionarias y a estabilizar las expectativas. Como el desliz acumulado a partir de 1982 fue menor que la inflación, el tipo de cambio real mostró una tendencia a la reducción. Y aunque esto fuera normal después del sobreajuste inicial quedaba por determinar la tasa de cambio apropiada para el largo plazo. El 5 de diciembre de 1984 el desliz se aceleró a 17 centavos por día, pues se juzgaba ya insuficiente el grado de subvaluación alcanzado por el tipo de cambio.

El ajuste del desliz cambiario marcó un punto de inflexión en la lucha contra la inflación. El Banco de México intervino en el mercado libre a fin de mantener la tasa constante hasta agosto de 1983 (cuando se introdujo un deslizamiento de 13 centavos diarios). En diciembre de 1984 el deslizamiento fue también ajustado hacia el alza a 17 centavos.

En 1985 la política cambiaria dual se adaptó con flexibilidad a las condiciones del sector externo de nuestra economía. Así, el 11 de julio se suspendió el régimen de desliz uniforme en el mercado libre, por lo que la cotización fue determinada por el mercado libre.

La paridad en el mercado controlado se devaluó 20% respecto del día anterior, anunciándose al mismo tiempo la entrada en vigor a partir del 5 de agosto de un sistema de flotación regulada que era más flexible para administrar la flotación en el mercado cambiario. Con este sistema la depreciación del tipo controlado se aceleró más que la inflación interna, sobre todo en los meses posteriores a la baja de los precios del petróleo.

⁹ Debemos recordar que el FMI siempre se ha manifestado abiertamente en contra del establecimiento de un tipo de cambio dual, según quedó expuesto en el capítulo 2 de este trabajo.

La depreciación acumulada en el año para el tipo de cambio controlado fue de 93%, en tanto que el tipo de cambio libre era para entonces de 450 pesos por dólar, y su depreciación fue de 113.6% al cierre de 1984.

Política salarial. Tanto en el PIRE como en los convenios firmados con el FMI el gobierno se pronunció por la protección de los niveles de vida de las clases populares y por la participación equitativa de los trabajadores en los beneficios del crecimiento y la producción, estableciendo que la política de precios se manejaría con flexibilidad, que se racionalizarían los subsidios a la producción y al consumo, y habría una protección efectiva al empleo.

En este sentido, la política salarial fue fundamental en el manejo de la demanda agregada nominal y contribuyó a reducir las expectativas inflacionarias, y –según el gobierno– permitió mantener los niveles prevalecientes de empleo.

Es necesario destacar que la negociación del salario mínimo en diciembre de 1982 fue fundamental para indicar el patrón básico de ajuste de 1983-1984, definiéndose dos parámetros:

- La negociación salarial debería basarse en expectativas inflacionarias hacia la baja, ya no tomando como referencia la inflación pasada, a fin de reducir las presiones sociales en favor de la indización y factores inerciales en la dinámica del proceso inflacionario, lo que implicaría cierta caída del salario real, inevitable durante el período de ajuste.

- Dados los niveles prevalecientes de inflación, la negociación salarial debía fundarse en dos etapas semestrales, para permitir ajustes nominales moderados, para estabilizar las expectativas y prevenir así variaciones agudas en los salarios reales y ayudar a estabilizar la evolución de la demanda agregada real.¹⁰

En diciembre de 1982 se negoció un incremento al salario mínimo de 25 por ciento.

Un segundo ajuste de 14% se decretó el 14 de julio de 1983, de modo que la reducción del salario mínimo real fue de 26%, mientras que la inflación fue de 80 por ciento.

En 1984 hubo dos incrementos del salario mínimo real: uno de 30.4% el 1 de enero y el otro de 20% el 15 de junio, a pesar de lo cual hubo una reducción del salario mínimo real de 6%, en tanto que la inflación fue de 59.2 por ciento.¹¹

¹⁰ José Córdoba, *op. cit.*, pp. 337-338.

¹¹ Según datos proporcionados por Arturo Huerta, la pérdida del poder adquisitivo respecto de 1980 fue 25.3% en 1983, 30.3% en 1984 y 31.2% en 1985, *op. cit.*, p. 215.

Hay que agregar que durante 1983-1984 los salarios contractuales a nivel de empresa o de rama de actividad fueron negociados en condiciones similares: dos ajustes semestrales, el segundo de ellos ligado en la mayoría de los casos a la segunda revisión del salario mínimo. Y aunque las autoridades laborales recomendaron flexibilidad, dada la heterogeneidad de la situación económica de las empresas, los ajustes cayeron dentro de rangos similares: de 25 a 29% para la primera revisión salarial durante 1983 y de 15 a 18% para la segunda, y de 29 a 34% para la primera revisión de 1984 y de 19 a 23% para la segunda. Aunque hay que subrayar que los salarios del sector público a nivel medio y alto cayeron en mayor proporción que en el resto de la economía, sobre todo en 1983.

En 1985 se hicieron ajustes de 30.6% a principios de año y de 18% en la primera semana de junio, y los salarios mínimos a nivel nacional aumentaron 54% de diciembre de 1984 a diciembre de 1985, no obstante lo cual el salario mínimo vigente en promedio durante 1985 fue inferior en 1.1% al de 1984 y las prestaciones disminuyeron 0.4 por ciento.

Políticas de ajuste estructural

Política comercial. Esta política merece una mención especial, pues como se recordará (véase cuadro 1b), en los convenios firmados con el FMI se le dio particular importancia, ya que en opinión de las autoridades se tenía conciencia de los efectos adversos que el uso excesivo de controles a la importación tiene sobre la inflación y la recuperación de la actividad económica. Y como en el segundo semestre de 1983 se incrementó considerablemente el valor mensual de los permisos de importación, se planteó que en 1984 la liberalización continuaría a un ritmo mayor mientras se restauraba el régimen vigente y se remplazaba por un sistema revisado de aranceles.

También se argumentaba que las reformas al régimen arancelario buscarían racionalizar la protección efectiva, lo que permitiría tanto la exportación de bienes y servicios como lograr un patrón de sustitución de importaciones más eficiente que evite la generación de ganancias oligopólicas.

Al respecto tenemos que desde 1983 el gobierno inició una revisión completa para racionalizar la estructura de protección efectiva, reducir la dispersión sectorial y el sesgo antiexportador. Así, el elemento fundamental de las reformas fue la sustitución de permisos de importación por "aranceles", que serán el principal instrumento de política comercial.

En 1983 todas las importaciones estaban sujetas a permiso, pero en diciembre de 1984 el 15% de las importaciones estaban exentas de permiso y la mayoría de las fracciones liberadas correspondían a bienes intermedios y de capital.

En 1985 se aceleró este proceso para cubrir entre el 35 y el 45% de las importaciones. En abril de ese mismo año se introdujo una nueva política arancelaria que reduciría el número de aranceles de 10 a 7, a fin de reducir la dispersión. Además, un aspecto importante de la reforma comercial puesta en marcha fue que la liberalización de las importaciones se extendió incluso a bienes producidos internamente, pues antes sólo se aplicaban a aquellos bienes que no se producían en México, aunque se preveía que si el costo de las materias primas y refacciones era mayor en un 50% a los precios internacionales se concedería permiso de importación.

El 25 de junio del mismo año, el gobierno mexicano anunció una reforma importante en el régimen de importaciones. Se eliminó el requisito previo de importación a 3 604 fracciones arancelarias que representó alrededor de 36% del valor de las importaciones de 1984. Como resultado, la proporción de importaciones controladas respecto al valor total de las importaciones disminuyó de 75 a 39%, rebasando los objetivos establecidos en esta área para 1985, último año del acuerdo de facilidad ampliada con el FMI.

Como puede apreciarse, las metas en materia de política comercial se cumplieron según lo que se había planteado el gobierno, pues a partir de julio de 1985 se inició el proceso de cambio en la política comercial mexicana: en ese mes se redujeron en más de 50% los bienes controlados, los cuales fueron sujetos a aranceles. A partir de entonces el proceso de liberalización comercial siguió consolidándose durante 1986, año en el que se eliminó el nivel arancelario de 100 a 50%. En ese año también se inició la implementación de un esquema calendarizado de desgravación arancelaria de 0-50 a una de 0-30 a fines de 1988.

Además, en noviembre de 1985 México inició negociaciones para ingresar al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y en agosto de 1986 fue aceptado como miembro del mismo.

Política de reestructuración del sector público. Hay que tener presente que

en diciembre de 1982 el Estado contaba con 1 155 entidades paraestatales: 724 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos. Del primero de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1988 se desincorporaron 741 entidades paraestatales y se crearon otras 61, por lo que al final del periodo el Estado contaba con 427.¹²

Al respecto hay que decir que el programa de desincorporación de

¹² José Gasca Zamora, "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, 1988.

empresas públicas ha llevado cierto tiempo, pues este proceso se inició en 1983 con la venta de algunas empresas pequeñas. Al comenzar el proceso, entre 1983 y 1985, algunas empresas fueron liquidadas, otras fusionadas y unas cuantas se transfirieron a los gobiernos estatales si eran importante para el desarrollo regional. De modo que la venta de empresas más grandes se inició en 1988.

También hay que hacer hincapié en que al iniciar este proceso no parecía haber claridad sobre los objetivos de la privatización, pues entre 1983 y 1984 se crearon 61 empresas públicas particularmente en el sector social: salud, educación, cultura, etcétera.

Llama la atención el hecho de que a partir de 1986 desaparecieron las empresas de participación minoritaria debido a que en la Ley de Empresas Paraestatales de 1986 se incluyó una disposición que decía que las empresas con participación minoritaria del sector público no deben ser incluidas dentro de la administración pública aunque el Estado participe en su capital.

Por su parte, el ingreso por las ventas de empresas de 1983 a 1987 como porcentaje del déficit económico pasó de 0.3 a 0.79, es decir, fueron menores a un punto porcentual, de ahí que su contribución al mejoramiento del desequilibrio fiscal fuera insignificante.¹³

Como puede apreciarse de lo anteriormente expuesto, al hacer un balance de los logros del primer programa de estabilización (PIRE) y de los convenios firmados con el FMI podemos decir que no se lograron todos los objetivos planteados, ya que el crecimiento del PIB en 1985 fue mucho menor a lo esperado, cayendo también la inversión pública en 8%, y a pesar de la venta de algunas empresas paraestatales la enorme carga que presentó el pago de intereses de la deuda por 10 000 millones de dólares produjo una relación comercial desventajosa con el exterior y una fuerte limitación al acceso al crédito internacional, lo que obligó a posponer el pago de las amortizaciones de la deuda externa y a hacer uso de las reservas monetarias internacionales, que disminuyeron a 2 400 millones de dólares. El servicio de la deuda absorbió el 47% de los ingresos de divisas por exportación en 1985.

Si a esto agregamos las elevadas tasas de interés en el mercado de capital internacional, el deterioro de los precios del petróleo (de 25.4 dólares en promedio en 1985 a 11.8 dólares en 1986), la suspensión de compras de Estados Unidos y la devaluación, la situación se torna más difícil. De tal forma que los factores externos sumados a los internos –como señala Alicia Girón–, especialmente las medidas tomadas ante el terremoto de

¹³ Para más información véase Flavia Rodríguez, *El proceso de privatización mexicano: un análisis económico*, México, CEMLA, pp. 8-15.

1985, propiciaron una falta de credibilidad al gobierno de De la Madrid. Así pues, 1985 fue un año clave para demostrar el fracaso del programa de estabilización y de los convenios firmados con el FMI.

Si bien el PIRE tuvo algunos logros, hay que decir que en términos generales este programa fue un fracaso, sobre todo en aquellas variables macroeconómicas clave, como inflación y crecimiento del PIB, y huelga decir que las metas logradas se alcanzaron sobre bases muy endeblas así como que el costo de dichos logros fue muy elevado para la sociedad y a costa de contraer algunas otras variables macroeconómicas.

EL PAC, LAS NEGOCIACIONES CON EL FMI Y LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERIODO 1986-1987

Diseño de la política económica

La vulnerabilidad externa de México y su dependencia de los ingresos petroleros, así como el elevado servicio de la deuda externa fue más que evidente a partir de febrero de 1986. La baja en el precio del petróleo, que originó una pérdida de casi 8 500 millones de dólares hizo que la balanza comercial sólo tuviera un superávit de 4 600 millones de dólares, menores al pago de intereses por la deuda externa, situación que obligó al gobierno a elaborar un nuevo esquema de negociación de la deuda externa y otro de crecimiento moderado pero estable.

La situación era tal, que el 21 de febrero de 1986 en un mensaje a la nación, el Presidente de la República, desde el Palacio Nacional a través de la radio y la televisión, destacaba la necesidad de revisar las condiciones financieras del servicio de la deuda ajustándolas a la capacidad de pago del país, enfatizando que ahora tocaba a los acreedores hacer un esfuerzo equivalente a la gran tarea y al esfuerzo que ha realizado el pueblo mexicano, por lo que llamaba a la comunidad financiera internacional a reconocer su corresponsabilidad en el proceso de endeudamiento y a buscar soluciones compartidas que aliviaran el costo interno de los ajustes necesarios.

El mismo José Córdoba aceptaba que

los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios del petróleo en febrero de 1986 hicieron indispensable un reforzamiento del programa de reformas económicas. Había llegado el tiempo de enfrentar los problemas estructurales y las ineficiencias microeconómicas. Los intentos de estabilización emprendidos en años anteriores, exclusivamente a través de políticas macroeco-

nómicas *ortodoxas*, había traído consigo un sobreajuste a la baja de la inversión pública (alrededor del 50%) y de los salarios reales (alrededor de un 30% en el caso del salario promedio). Sin embargo, ello amplió los márgenes para las reformas estructurales (liberalización comercial, privatizaciones, desregulación interna, etc.) que se instrumentaron, después, en forma ordenada y bajo un clima de mayor estabilidad.¹⁴

En el transcurso de las largas negociaciones con el FMI ocurrió un hecho inesperado: la renuncia del secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, por lo que para algunos se abrió un “compás de espera” en las negociaciones con el FMI (aunque no hubo acuerdo inmediato con este organismo). En su lugar fue nombrado como nuevo titular de Hacienda Gustavo Petricioli.

Las medidas de austeridad que exigía el FMI como condición para reabrir líneas de crédito eran insostenibles. El principal desacuerdo era sobre la reducción del déficit público, que con todos los reajustes llegaba a 12% del PIB, por lo que el Fondo exigía que se redujera por lo menos al 8 por ciento.

La gravedad de la situación era tal, que incluso antes de que se anunciara un “segundo paquete de rescate financiero” para México el subsecretario del Tesoro estadounidense David Mulfor señalaba que se debía “tener paciencia con México”. Y a mediados de junio el vocero del Tesoro declaraba que Estados Unidos estaría de acuerdo en que México adoptara *medidas heterodoxas* para atenuar la crisis.¹⁵

Como puede apreciarse, al nuevo diagnóstico de la crisis debía corresponder un nuevo programa, por lo que el 22 de junio de 1986 fue anunciado el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), cuyo objetivo fundamental era recobrar la tasa de crecimiento moderado, el control de la inflación y proteger la empresa productiva y la generación de empleos. Además, este programa insistía en la necesidad de incrementar los recursos externos e internos, y en introducir cambios estructurales orientados a la oferta —necesarios para fomentar la eficiencia de la economía y fortalecer el crecimiento del país a mayor plazo y profundizar las acciones que se han ejecutado desde 1983. En todo caso, lo novedoso es que, con el PAC, por primera vez en su historia México actuó a la inversa de lo que era la tradición, pues primero trazó la estrategia (el PAC) y luego la dio a conocer al FMI.

¹⁴ José Córdoba, “Diez lecciones de reforma económica en México”, en *Nexos*, núm. 158, p. 32. [Cursivas nuestras.]

¹⁵ Véase *La Jornada*, 17 de junio de 1986, pp. 1-8. Citado por Rosario Green, *op. cit.*, p. 305.

CUADRO 3
CONVENIO FIRMADO POR MÉXICO CON EL FMI* EN 1986
Y OBJETIVOS DEL PAC

	<i>Carta de intención de 1986¹</i>	<i>Objetivos del PAC², 1986</i>
Políticas de estabilización		
Objetivos globales		
PIB	Fortalecer las perspectivas de crecimiento a largo plazo.	Restauración el crecimiento sostenido entre 3 y 4% en un clima de estabilidad financiera.
Inflación	Moderar la inflación	Controlar la inflación
Política fiscal	Fortalecimiento de las finanzas públicas para moderar la inflación y aumentar la canalización de recursos al sector privado.	El fortalecimiento de las finanzas públicas es vital para lograr los objetivos del programa.
Déficit fiscal	El esfuerzo fiscal medido por el saldo primario será de 3% del PIB	Disminución el pago del servicio de la deuda externa, adecuándola a los ingresos recibidos por la exportación de petróleo. El programa deberá contar con el financiamiento externo necesario.
Deuda	Su reestructuración permite el intercambio por parte de los acreedores de deuda del sector público por acciones de compañías del sector privado así como 12 000 mdd para cubrir las necesidades de financiamiento para 1986-1987.	
Gasto público	Promoverá una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Se usará el concepto de déficit operacional. Se ajustaron lo PYTSP.	
Impuestos	Mejorará la administración tributaria.	El abatimiento del déficit fiscal se hará vía venta de empresas paraestatales no estratégicas, cancelando subsidios y adecuando las PYTSP.

Ingresos	Se espera que en los próximos 18 meses se incrementen los ingresos del Estado en 1.2% del PIB respecto a 1982	El aumento de los ingresos tributarios será de 1.2%.
Política monetaria	Será acorde con la reducción de la inflación, con las metas de la balanza de pagos y apoyará la capacidad productiva.	
Tasa de interés	Se mantendrá una política flexible de tasas de interés.	
Política cambiaria	Será flexible para proteger la posición competitiva externa de México, fortalecer la posición de las reservas internacionales y facilitar la liberalización e la política comercial. Se mantendrá el objetivo de alcanzar la unificación de dicho mercado en el futuro.	
Política salarial	Buscará proteger el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos.	Proteger la empresa productiva y la generación de empleos.
Políticas de ajuste estructural	El gobierno iniciará una reforma estructural del sistema tributario, cuyo aspecto más importante será la corrección de la base gravable del impuesto global de las empresas. Se mantendrá una política selectiva para promover la IED.	Consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural, impulsar la descentralización de la vida nacional e impulsar cambios estructurales desde el lado de la oferta, necesarios para fomentar la eficiencia de la economía y fortalecer el crecimiento del país. Habrá una liberalización gradual del crédito y mayor apertura a la IED.

CUADRO 3
(Continuación)

	<i>Carta de intención de 1986¹</i>	<i>Objetivos del PAC², 1986</i>
Política comercial	<p>Se mantendrá el proceso de liberalización reduciendo los sesgos en contra del crecimiento de las exportaciones promoviendo una mejor asignación de recursos. Se logrará en octubre de 1988 una estructura arancelaria con tasas en el rango de 0-30% con no más de cinco niveles arancelarios. Continuará en los próximos 30 meses la sustitución de los permisos de importación por aranceles.</p> <p>Se diversificarán las exportaciones petroleras. Se espera que para septiembre de 1986, México se incorpore como miembro del GATT.</p>	
Privatización	<p>Continuará la desincorporación vía venta, fusión o liquidación de empresas no prioritarias y no estratégicas.</p>	

FUENTES: Elaboración propia basada en:

1 SHCP, "Carta de intención del FMI", *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 8, agosto de 1986.

2 Rosario Green, "Programa de aliento y crecimiento", *La deuda externa de México: 1973-1987*.

* Convenio de crédito contingente por 18 meses: de julio de 1986 a diciembre de 1987, con un monto equivalente a 1 400 millones de DEG.

Metas del PAC y del convenio con el FMI. Entre las principales metas del PAC estaba el fortalecimiento de las finanzas públicas, pues se pensaba que esto era vital para lograr los objetivos del programa. Igualmente, planteaba que era necesario reducir el pago del servicio de la deuda externa, adecuándolo a los ingresos recibidos por la exportación de petróleo, y algo novedoso en este programa: la forma en que se abatiría el déficit fiscal, pues se haría mediante la venta de empresas paraestatales no estratégicas, eliminando subsidios y adecuando los precios y tarifas de bienes ofrecidos por el sector público. Además, el objetivo fundamental era restablecer el crecimiento sostenido entre el 3 y el 4% sin disparar la inflación.

Para lograr estos objetivos se aplicaron políticas específicas de ingreso y gasto públicos, así como de tasas de interés, tipo de cambio y comercio exterior. También se hablaba de consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural para fomentar la eficiencia de la economía y fortalecer el crecimiento del país, a la vez que se hablaba de una mayor apertura a la inversión extranjera directa en las áreas no estratégicas de la economía.

Un aspecto novedoso del PAC es que por primera vez se estableció en un programa la necesidad de ajustar el servicio de la deuda al comportamiento del principal producto de exportación: el petróleo.

A fin de hacer viable la aplicación del PAC se llegó a un acuerdo con el FMI; el punto de partida fue el reconocimiento de que México ya no podría soportar otro ajuste recesivo al que los acuerdos con este organismo lo había llevado en el pasado, por lo tanto era imperativo un cambio de medidas y de tácticas. Este nuevo acuerdo era importante no sólo porque constituía una fuente de recursos sino porque serviría de aval ante los banqueros comerciales, mismos que debían completar la cantidad de financiamiento total solicitado: 12 000 millones de dólares.

Luego de difíciles conversaciones, el 22 de julio de 1986 el gobierno mexicano llegó a un acuerdo para firmar la carta de intención con el FMI. Gracias a este acuerdo, el FMI otorgó a México 1 400 millones de DGE, equivalentes a 1 700 millones de dólares, y a cambio el gobierno mexicano se comprometió a aplicar un programa de reestructuración de la economía orientado a fortalecer las finanzas públicas; promover una mayor eficiencia en la asignación de recursos; reestructurar la deuda permitiendo el intercambio por parte de los acreedores de deuda del sector público por acciones de compañías del sector privado, así como de compañías no prioritarias y no estratégicas del sector público.

También se buscaba fortalecer el crecimiento de la economía a largo plazo y moderar la inflación para lo cual se aplicaría una política cambiaria

flexible y se buscaría proteger el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos. Se decía igualmente que se seguiría un apolítica selectiva para promover la inversión extranjera directa; que en materia comercial continuaría el proceso de liberalización y la sustitución de permisos de importación por aranceles y, finalmente, que continuaría la desincorporación de empresas no prioritarias y no estratégicas (cuadro 3).

Sobre este convenio hay que decir que fueron tres los aspectos en los cuales el país obtuvo ventajas:

1] Se estableció un "seguro" contra las fluctuaciones en los precios del petróleo que permitiría aislar la evolución de la economía de los choques externos desfavorables debido a las alteraciones de los precios del crudo.

2] México logró que el FMI adoptara un enfoque novedoso en cuanto al déficit presupuestal, pues éste se fijaría a partir del "déficit operacional", que elimina el efecto inflacionario sobre los pagos gubernamentales.

3] El programa preveía un segundo mecanismo especial que operaría si la recuperación no se lograba, es decir, si no se crecía entre el 3 y 4%, caso en el cual la ayuda sería por 500 millones de dólares en el periodo del programa.

No obstante, también había algunas políticas que bien podrían insertarse en la serie de condiciones que para el otorgamiento de créditos propuso el Plan Baker, tales como la profundización de la liberalización comercial, la venta de empresas paraestatales y, en general, políticas que conducirían a la economía mexicana a una mayor privatización.

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Políticas de estabilización

El PAC se había fijado como meta un crecimiento del PIB entre el 3 y 4% en los años que durara el programa. Sin embargo, a pesar de que el gobierno y el FMI reconocieron que era necesario crecer, vemos que el ritmo de crecimiento del PIB en 1986 y 1987 fue de -3.8 y 1.4%, respectivamente (véase el cuadro 2). La baja considerable del PIB en 1986 fue consecuencia de la baja de los precios del petróleo, de aproximadamente 6.7% del PIB, por la amortización de la deuda externa privada y porque los términos de intercambio mostraron el nivel más bajo en las últimas década.

La actividad productiva industrial bajó en su conjunto 5.3%, la construcción disminuyó en 12.7%, en tanto que la manufactura lo hizo en 4.6% y la minería bajó en 5.1 por ciento.

En 1987 la persistencia de presiones inflacionarias reforzó la incertidumbre en los mercados financieros y disminuyó la captación de ahorro financiero. De ahí que en el último trimestre el colapso bursátil internacional coincidiera con el aumento de los prepagos de la deuda externa privada, por lo que el mercado cambiario se vio sujeto a fuertes presiones a pesar de que el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos seguía siendo superavitario.

El repunte de la actividad económica fue acompañado de un mayor vigor en la industria, que se incrementó 2.9%, pero el sector agropecuario disminuyó 0.3%, en tanto que la minería y la generación de energía eléctrica fueron las que más crecieron (6.9 y 6.6%, respectivamente), mientras que las manufacturas crecieron 2.1% y la construcción 2.2 por ciento.

Como puede verse, las metas en materia de crecimiento estuvieron muy lejos de lograrse a pesar del reconocimiento explícito de la importancia que tenía según el gobierno y el FMI.

Como se recordará (cuadro 3), se dijo que la política monetaria sería acorde con la reducción de la inflación, con las metas de balanza de pagos y que apoyaría la capacidad productiva del país. A este respecto hay que decir que la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un saldo positivo de 1 237 millones de dólares en 1985 a uno negativo de 1 673 millones de dólares en 1986, como resultado de la reducción en el superávit comercial, que pasó de 8 452 millones de dólares en 1985 a 4 599 millones en 1986 debido a un descenso de 8 460 millones de dólares en la exportación petrolera, aunque fue parcialmente compensado por una reducción de 1 780 millones en las importaciones y un incremento de 2 827 millones en las ventas no petroleras.

Para 1987 la cuenta corriente pasó de un saldo negativo el año anterior a un superávit de 3 881 millones de dólares, resultado de un incremento de 24% en el valor de las exportaciones no petroleras y de 37% en el de las petroleras, así como de la reducción de 7% en el valor de las importaciones totales de mercancías.

El comportamiento de la cuenta de capital durante 1987 también fue positivo, arrojando un ingreso neto de divisas de 1 199 millones de dólares, resultado de un ingreso por inversión extranjera directa por 3 248 millones y un aumento de los activos en el exterior por 2 554 millones que incluye 1 255 millones de dólares por créditos al extranjero en apoyo a las exportaciones mexicanas. El resultado conjunto de las cuentas corriente y de capital determinó que los activos financieros del Banco de México se incrementaran 6 924.4 millones de dólares, para alcanzar al término del año un valor de 13 715 millones de dólares.

En cuanto a la inflación, el PAC buscaba para 1986 y 1987 una reducción

de la misma, de modo que el gobierno se fijó como meta una inflación de 50% y de 70-80% para esos años, pero los resultados estuvieron bastante alejados de las metas. Para 1986 la inflación se disparó a 105.7% (superior a la de 1985 que fue de 63.7%) y para 1987 observamos que desde el inicio del año la actividad económica se desarrolló en un marco de fuertes presiones inflacionarias, resultado de la aguda depreciación cambiaria que provocó la pérdida petrolera de 1986. Así que para octubre, antes de la devaluación del tipo de cambio, la inflación se había incrementado 109.2%. Al término de dicho año el índice alcanzó 159.2%, superior a la observada en 1986, según se observa en el cuadro 2.

Como dijimos, la captación de recursos institucionales empezó a caer a partir de septiembre de 1987 debido al prepagado de pasivos en el exterior por el convenio de reestructuración de la deuda externa privada, y a pesar del aumento de las tasas nominales de interés en noviembre y diciembre la demanda de dólares con fines especulativos siguió siendo muy elevada, pues al producirse en un contexto de rápido crecimiento de precios la depreciación del tipo de cambio libre agudizó aún más las expectativas inflacionarias del público. Por lo tanto, la posibilidad de estabilizar el mercado cambiario rápidamente y a un costo razonable desapareció, y en consecuencia la estrategia de ajuste gradual que se había venido aplicando para reducir la inflación se volvió impracticable. Además, las perspectivas de una indización implícita o explícita cada vez más rápida de los precios clave de la economía agudizaron el peligro de desembocar en una hiperinflación.

Política fiscal. Como se expuso anteriormente, el PAC se planteó varios objetivos en materia de política fiscal, entre ellos reducir el gasto público.

Recordemos también que se logró que el FMI aceptara que el déficit fiscal se fijara a través del déficit operacional. En este sentido, se estableció que disminuiría en 1.5% del PIB; al respecto hay que decir que el balance operacional pasó de un déficit de 1.8% del PIB en 1986 a un superávit de 1.2% en 1987.

También se continuó con la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias y se inició el proceso de reconversión industrial en el sector paraestatal. Como resultado de esto, el gasto programable devengado cayó 6.7% en términos reales, mientras que la meta era de 0.5%. La inversión cayó en 17% en términos reales, cuando la meta era sólo 15%, y el gasto corriente, que se pensaba reducir en 1%, lo hizo en 4 por ciento.

Por otra parte, se habían puesto de manifiesto algunos problemas, como la dificultad de actualizar en forma oportuna los precios y las tarifas de los bienes y servicios del sector público y la sensibilidad creciente al fenómeno

inflacionario por parte del público. Esto, sumado al deterioro en los términos de intercambio y al escaso dinamismo del ahorro financiero interno, dificultó cada vez más el control de la inflación. Así, al comenzar diciembre de 1987 había un rezago de los precios y tarifas del sector público, sobre todo en los precios de la gasolina y de la energía eléctrica residencial que sólo habían aumentado 72 y 65 % respectivamente, mientras que la inflación en noviembre de ese año era de 125.8 %, lo que originó una pérdida de ingreso real de cerca de 1.5 %. Para compensar dicha pérdida el 14 de diciembre se anunciaron aumentos en diversos bienes y servicios del sector público a partir del 16 de diciembre. Los precios de la gasolina, el diesel y otros productos petrolíferos se incrementaron 85 %, de la energía eléctrica 84 %, de los pasajes aéreos 20 % y de los fertilizantes 82.9 por ciento.

Sobre los ingresos tributarios se fijó como meta un crecimiento de 1.2 %; pero los ingresos totales del gobierno federal ascendieron en 1986 a 12.6 billones de pesos (14.6 % inferiores en términos reales a los de 1985) y como proporción del PIB disminuyeron de 17.4 % en 1985 a 16.1 % en 1986. La participación en el PIB de la recaudación del gobierno federal, excluyendo los impuestos directos de Pemex, aumentó 1 %, por lo que se estuvo lejos de alcanzar la meta fijada.

Con relación a la deuda externa, tenemos que una vez que México firmó el nuevo acuerdo con el FMI procedió a iniciar negociaciones con 360 bancos de todo el mundo a fin de renegociar la deuda externa pública y privada.

Como dijimos anteriormente, la negociación de dinero fresco fue por un total de 12 000 millones de dólares durante 1986 y 1987, de los cuales 1 700 millones fueron aportados por el FMI; las instituciones multilaterales (Banco Mundial y BID) aportaron 2 500 millones de dólares, instituciones bilaterales 1 800 millones de dólares y la banca comercial 6 000 millones de dólares.

Con base en los lineamientos del PAC, en julio inició una nueva etapa en la negociación de la deuda externa con los organismos financieros internacionales. El paquete financiero de 60 000 millones de dólares que México suscribió con la banca comercial fue refinanciado en su mayor parte a un plazo de 20 años, con siete de gracia. Este acuerdo de renegociación se llevó a cabo con sus acreedores en tres etapas: la primera con los organismos financieros internacionales, la segunda con el Club de París y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón, y la tercera con el Grupo Asesor de los Bancos Comerciales.¹⁶

Como señalamos en el apartado anterior, a mediados de 1986 estábamos

¹⁶ Para más información, véase Banco de México, *Informe Anual 1986*, pp. 46-47, y Alicia Girón, *Cincuenta años de deuda externa*, p. 196.

en la antesala del caos financiero y económico, mismo que fue visto como un problema de seguridad nacional para Estados Unidos, pues la posibilidad de una moratoria de cualquier país de América Latina, pero sobre todo de México, Brasil o Argentina estaba presente y la preocupación de que formaran un club de deudores también era preocupante, razón por la cual se reconsideraron las posiciones de los acreedores y sobre todo del Departamento de Estado estadounidense, de ahí que James Baker presentara en Seúl, Corea, durante las asambleas anuales del FMI y del Banco Mundial el llamado Plan Baker, que según se decía era una expresión de la "voluntad estadounidense" para efectuar nuevas y considerables concesiones en los términos de pago de la deuda de los países del Tercer Mundo.

La estrategia novedosa del Plan Baker consistía en cambiar del ajuste recesivo al crecimiento de las economías deudoras, a lo cual había que dar prioridad; pero se insistía en que los países deudores adoptaran políticas macroeconómicas y estructurales de amplio alcance para promover el crecimiento y el ajuste de la balanza de pagos, así como para reducir la inflación. Además, el Plan Baker manejaba ciertas condiciones, pues el problema de la deuda debía manejarse caso por caso, dada la diversidad de situaciones y necesidades de los países deudores. El tipo de políticas que se esperaba adoptaran dichos países son: apertura amplia a las importaciones de los países avanzados como requisito para poder mejorar el acceso de sus exportaciones a los mercados de estos últimos; apertura a la inversión extranjera privada; desmantelamiento de las regulaciones de los mercados financieros y de los sistemas de los controles cambiarios; detener la fuga de capitales al exterior y estimular la repartición de fondos; eliminar las rigideces del mercado de trabajo; reformas en los sistemas fiscales; mecanismos de fijación de precios relacionados con los mercados, transferencia al sector privado de las empresas públicas ineficientes y reducción del gasto gubernamental, entre otras.¹⁷

A pesar de los buenos deseos del Plan Baker, no logró que los países mejoraran sus condiciones. No obstante, tuvo éxito porque los países deudores, incluyendo a México, siguieron pagando puntualmente el servicio de la deuda.

Durante 1987 continuaron los esfuerzos de negociación de la deuda, tanto pública como privada. Así, en marzo se financiaron acuerdos de reestructuración de la deuda pública que empezaron a negociarse en 1986, por lo que el plazo de la mayor parte de la deuda con la banca comercial aumentó a 20 años con siete de gracia. Las sobretasas disminuyeron de 1.4 a 0.8%, se recibieron en el curso del año 9 100 millones de dólares (aunque la deuda

¹⁷ José Eduardo Navarrete, "La deuda externa y el 'Plan Baker' ", en *Investigación Económica*, núm. 175, pp. 14, 15 y 21.

sólo aumentó 3 500 millones de dólares puesto que hubo amortización de otros créditos) de los 14 400 millones de dólares acordados en el convenio, de los cuales 4 500 provenían de la banca privada internacional, 1 100 de BIRF y BID, 800 millones del FMI y 2 700 de los organismos bilaterales.

La capitalización de pasivos era una nueva modalidad en el esquema alternativo para solucionar los problemas de liquidez que enfrentaban las empresas, tanto públicas como privadas. Así, la capitalización de pasivos por parte de los inversionistas extranjeros y nacionales dentro del mecanismo *swap* ayudaría a sanear las finanzas de las empresas.

Esta alternativa novedosa al endeudamiento, sin lugar a dudas responde a la necesidad intrínseca de los acuerdos firmados con el FMI de abrir y dar mayores facilidades a los inversionistas extranjeros, pues la conversión de pasivos en activos permite una mayor participación de las empresas transnacionales que se han visto beneficiadas por dicho mecanismo al poder canalizar recursos del exterior a países con grandes perspectivas de desarrollo.¹⁸

Además,

el esquema de capitalización de pasivos y la sustitución de deuda pública por inversión debe su origen a dos necesidades básicas: por una parte, proveer de financiamiento accesible principalmente a través de capital de riesgo, al sector industrial del país, y por otra, en concordancia con la corriente internacional de atracción de flujos de inversión extranjera directa, realizar una promoción selectiva de dicha inversión hacia sectores y productos que contribuirán al cambio estructural del aparato productivo.¹⁹

Durante 1986 las operaciones de conversión de deuda por capital ya ejecutadas sumaron 363.2 millones de dólares y en 1987 totalizaron 1 482.9 millones de dólares. De éstas, por su origen, 43% de las operaciones realizadas para adquirir deuda mexicana fueron efectuadas por inversionistas estadounidenses, 12.7% por ingleses, 11.9% por Alemania Occidental, 8.3 por Japón, 6.5% por Panamá, 5.9% por España y 11.9% por diversos países.

En diciembre de 1987 se anunció la puesta en marcha de un nuevo mecanismo para aprovechar en beneficio del país el descuento con que la deuda externa se cotizaba en los mercados financieros internacionales, pues a partir de la crisis financiera los países prestatarios y sobre todo los

¹⁸ Alicia Girón, *op. cit.*, p. 200.

¹⁹ Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y SHCP. Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. Citado por Alicia Girón, *op. cit.*, p. 200.

considerados de alto riesgo (México, Brasil, Argentina y Perú) tuvieron una caída en el precio de la deuda externa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público optó por hacer un llamado a los principales acreedores para buscar una alternativa beneficiosa para ambas partes y capturar deuda a un precio bajo mediante el mecanismo de los bonos "cupón cero". Con esta medida el gobierno mexicano mejoraría su perfil de endeudamiento. Es decir, el gobierno mexicano ofreció a sus acreedores bancarios la posibilidad de canjear voluntariamente parte de sus tenencias de deuda mexicana por bonos nuevos.

A fin de garantizar el pago del principal de los nuevos bancos, el gobierno mexicano adquiriría bonos "cupón cero" de la Tesorería de Estados Unidos a 20 años, con lo cual se haría más atractiva la operación para la banca extranjera, se reduciría el monto de la deuda externa del sector público mediante la captura del descuento que existe sobre la misma en el mercado internacional, se reduce el principal, con una reducción consecuente del servicio de la deuda por intereses, y mejoraría aún más el perfil del pago del principal.

Los bonos "cupón cero" del Tesoro norteamericano son obligaciones del gobierno de los Estados Unidos (que al igual que la nueva emisión de bonos mexicanos fueron a un plazo de 20 años), cuyo rendimiento de intereses no se paga anualmente, sino se reinvierte automáticamente, capitalizándose a la tasa de interés pactada originalmente. Así, por ejemplo, si la tasa de interés es 8.75% anual, con un pago de contado de 1 866 millones de dólares pueden comprarse bonos por un valor al vencimiento de 20 años de aproximadamente 10 000 millones de dólares.²⁰

Por su parte, los requerimientos de préstamos del sector público durante 1986 fueron 12.7 billones de pesos, equivalentes a 16.3% del PIB, cuando se esperaba que éstos se redujeran de 9.6% en 1985 a 4.9% en 1986 como resultado de un aumento en la participación en el PIB de los ingresos públicos y de una reducción en el gasto programable. Para 1987 se esperaba que estos requerimientos fueran menores que los del año anterior (según el Banco de México de 13.8%), y efectivamente fueron menores, pero no se logró la meta, ya que registraron 15.1%, en tanto que el año anterior fueron de 16.3 por ciento.

Respecto a la deuda externa privada, no debemos olvidar que se habían iniciado en 1983 las gestiones para aminorar su peso con el establecimiento de Ficorca; desde entonces, los esfuerzos de reestructuración de esta deuda

²⁰ Banco de México, *Informe Anual 1987*, p. 48.

se han desarrollado en gran parte en forma paralela a las negociaciones de la deuda pública.

Por otra parte, ante la perspectiva de tener que conservar en cartera sobre México por un largo plazo adicional los recursos comprometidos en créditos al sector privado mexicano, muchos bancos extranjeros decidieron ofrecer atractivos descuentos a los deudores, a cambio del prepago inmediato de los saldos vigentes. Muchos deudores consideraron conveniente la propuesta de sus acreedores y compraron moneda extranjera en cantidades sustanciales para hacer los prepagos respectivos durante todo el año; pero particularmente a partir de septiembre, al determinarse el tratamiento fiscal que se aplicaría a dichos prepagos, la situación adquirió mayor importancia.

Sin embargo, como era imposible prever con certeza su monto, la fuerte concentración de pagos durante unas cuantas semanas generó efectos desestabilizadores sobre el mercado de cambios. Algunos participantes en el mismo pensaron que la súbita adquisición de divisas era síntoma de un posible debilitamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que generó compras aún mayores, por lo que la captación institucional de recursos empezó a caer a partir de septiembre, pero sobre todo en octubre y diciembre.

La negociación del programa de préstamo de los vencimientos de deuda privada se inició en noviembre de 1986 y concluyó en agosto de 1987 según el *Informe Anual* del Banco de México de 1987.

Política monetario-financiera. De acuerdo con el PAC debía efectuarse una liberalización del crédito al sector privado, por lo que a partir de julio de 1986 se exceptuaron del límite fijado en noviembre de 1985 diversos conceptos adicionales, por ejemplo:

Los financiamientos otorgados al sector privado o las inversiones en Cetes, hasta por 15% del aumento respecto al mes inmediato anterior del saldo promedio mensual de los pasivos en moneda nacional.

El financiamiento otorgado para el pago parcial de intereses de créditos "aficorcados",²¹ hasta por 10% de saldo de la cartera de crédito en moneda nacional.

Además, se mantuvieron exceptuados del límite los financiamientos preferenciales para cubrir los renglones de inversión obligatoria correspondientes

²¹ Los créditos llamados "aficorcados" son aquellos en que el acreedor asume la obligación de proporcionar financiamiento adicional al deudor para el pago parcial de intereses, con lo cual se evita la amortización acelerada de los créditos en términos reales a que da lugar la inflación.

a préstamos a ejidatarios y campesinos de bajos ingresos o empresas agroindustriales, créditos a la vivienda y para el fomento de exportaciones de productos manufacturados, así como el equivalente a 75% de los créditos a molineros para financiar adquisiciones de trigo nacional de la cosecha de 1986 y el financiamiento otorgado con recursos provenientes de la colocación de aceptaciones bancarias, hasta por el capital neto de las instituciones de crédito.²²

Respecto a las tasas de interés, se planteó que se seguiría un política flexible, de modo que durante los tres primeros trimestres de 1986 se ajustaron con el propósito de compensar la rentabilidad relativa de los instrumentos denominados en pesos. No obstante, la captación de ahorro interno continuó deprimida. A partir de septiembre, el proceso de desintermediación financiera se revirtió, como resultado del comportamiento de las tasas de interés nominales y la reducción en el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio, el diferencial entre los rendimientos reales de los instrumentos denominados en moneda nacional y el de los vinculados con el tipo de cambio se vio favorable para los primeros.

La mejoría de la balanza comercial y la repatriación de capitales, incentivada por la comparación favorable a México de los rendimientos de las inversiones en el mercado de dinero a partir de septiembre, así como el flujo de créditos del exterior en los últimos meses del año, permitieron que se revirtiera la tendencia decreciente de la reserva internacional y que se iniciara un proceso de recuperación que al 31 de diciembre la llevó a 6 790 millones de dólares.

En los primeros ocho meses de 1987 los mercados financieros se caracterizaron por una creciente oferta de recursos, lo que proporcionó un incremento en las reservas internacionales y una tendencia declinante en las tasas de interés pasivas y activas, tanto en términos nominales como reales. Pero a partir del colapso bursátil internacional de octubre las tasas de interés volvieron a elevarse, y en diciembre fue necesario aplicar de nuevo medidas de contención crediticia. La tasa de los Cetes a tres meses se incrementó hasta llegar a 133.04% a finales de año, en tanto que el CPP aumentó a partir de octubre, hasta llegar en noviembre a 104.29 por ciento.

Política cambiaria. Respecto a la política de tipo de cambio, se planteó que sería flexible para propiciar un aumento de las exportaciones, una reducción de las importaciones y disminuir la fuga de capitales, según las metas del PAC.

En el difícil contexto económico, la política cambiaria constituyó uno de

²² Banco de México, *Informe Anual 1986*, pp. 44-45.

los elementos fundamentales para hacer frente a la pérdida petrolera durante 1986. Ante la imposibilidad de absorber íntegramente la caída del precio internacional del petróleo, mediante disminuciones de la reserva internacional, el tipo de cambio fue objeto de una fuerte elevación, por lo que al término del año el tipo de cambio controlado alcanzó un valor de 923.5 pesos por dólar, superior en 148.5% al que había registrado un año antes.

La política cambiaria, combinada con las políticas crediticia y fiscal, permitió que en 1986 no hubiera fugas netas de capital sino repatriación de recursos privados, que compensaron parcialmente la pérdida de ingreso petrolero. Por tanto, a fin de año el diferencial entre el tipo de cambio libre y el controlado desapareció, situación sin precedente desde la introducción de los controles de cambio. El ajuste cambiario de 1986 desempeñó un papel central en el impulso a las exportaciones no petroleras y a la sustitución de importaciones.

Además, a fin de propiciar una mayor estabilidad en el mercado cambiario en noviembre de 1986 se anunció el establecimiento de un mercado de coberturas cambiarias de corto plazo. El Banco de México resolvió que a partir del 5 de enero de 1987 las instituciones de crédito del país y las casas de cambio expresamente autorizadas por dicho organismo pudieran llevar a cabo operaciones de cobertura de riesgos cambiarios con importadores y exportadores, así como con deudores y acreedores de créditos en moneda extranjera y con otras sociedades mercantiles establecidas en el país.

Como ya se ha dicho en reiteradas ocasiones, en el mes de septiembre se agudizó la disminución en la captación de recursos financieros debido a los convenios de reestructuración de la deuda privada, por lo que la situación económica del país se agravó en los últimos meses del año. Y en octubre hay que agregar al fenómeno antes citado otro factor sobre el mercado libre de cambios, cuando el día 19 de ese mes se produjo una brusca caída en las bolsas de valores de México y otros países. Este colapso causó gran inquietud, pues se pensaba que la crisis financiera podría provocar una recesión, lo que dificultaría nuestras exportaciones a Estados Unidos, provocando problemas en la balanza de pagos mexicana. Esta situación, sumada a algunas declaraciones en el sentido de que el peso estaba sobrevaluado, propició una mayor demanda de moneda extranjera en el mercado libre.

Así las cosas, el 19 de noviembre el Banco de México se retiró del mercado libre de divisas, ante el peligro de que mantener el tipo de cambio libre al nivel del controlado se tradujera en un drenaje inútil de las reservas del país. El tipo de cambio libre se elevó de inmediato 32.8%, y en el transcurso de las siguientes semanas llegó a 2 225 pesos por dólar, 30.9% superior al observado el 17 de noviembre.

Dada la situación de las finanzas públicas, que alcanzó un superávit primario alto y dado el superávit de la cuenta corriente, se pensó que la elevación del tipo de cambio libre se revertiría pronto; esta expectativa se reforzó además porque a raíz del retiro del Banco de México del mercado cambiario libre se permitió que subieran las tasas de interés, de manera que los inversionistas que habían liquidado valores de renta fija dejaron de hacerlo. Pero el incremento fue insuficiente para evitar un deterioro en los rendimientos reales de los instrumentos financieros en moneda nacional, de manera que aunque dichos rendimientos habían sido positivos, en diciembre disminuyeron considerablemente a raíz de la inflación.

A pesar del aumento en las tasas de interés nominales, la demanda de dólares con fines especulativos siguió siendo alta, ya que al producirse en un contexto de rápido crecimiento de los precios la depreciación del tipo de cambio libre agudizó aún más las expectativas inflacionarias del público. A fines de 1987 llegamos a una tasa inflacionaria sin precedente, y era más que evidente que el segundo programa de estabilización del gobierno había fracasado.

Política salarial. En lo que a la política laboral se refiere, el PAC establecía que uno de los objetivos que se buscaba era la protección de la empresa productiva y la generación de empleos. Y si revisamos la información laboral tenemos que como resultado de aumentos de 33.1% en enero, 25.1% en junio y 21.6% en octubre, los salarios mínimos generales se incrementaron 102.6% y su nivel promedio fue superior en 70.6% al del año anterior, pero su valor promedio real disminuyó 7.9% en 1986.

Por otra parte, en respuesta al repunte de la actividad económica que se registró en 1987 el empleo mostró una mejoría a lo largo del año. El número de asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social mostró una evolución similar. Así, su tasa de variación respecto al mismo trimestre del año anterior pasó de -0.3% en enero-marzo a 9.7% en el periodo octubre-diciembre, de modo que en total el número de asegurados fue 4.7% superior al de 1986.

Además, los salarios mínimos fueron revisados en cinco ocasiones en 1987, aumentando en promedio 23% en enero, 20.1% en abril, 23.1% en julio, 25% en octubre y 15% el 16 de diciembre. Aunque en promedio los salarios mínimos de 1987 fueron 117.6% mayores que en 1986, en términos reales, y utilizando como deflactor el índice nacional de precios al consumidor, esta variación se tradujo en una caída de 6.3 por ciento.

Política de ajuste estructural

Política comercial. Durante 1986 continuó el proceso de racionalización de la protección mediante la sustitución de permisos previos de importación por aranceles que se inició en 1985.

Con relación al permiso previo de importación, a principios de año había 839 fracciones controladas que representaban 10.4% del número total de fracciones y 35.1% de las importaciones realizadas en 1985. En el transcurso de 1986 el número de fracciones controladas se redujo a 638, por lo que el porcentaje de la importación bajo control bajó a 30.9% y el porcentaje que la producción protegida con permisos previos representó del valor total de la producción de bienes comerciables y del gasto en bienes comerciables de uso final disminuyó a 50 y 65%, respectivamente.

Por lo que toca a los aranceles, se aprobó y se puso en marcha un programa de desgravación que prevé la convergencia de las tasas arancelarias a sólo cinco niveles entre cero y 30% hasta fines de 1988.

Las medidas adoptadas en materia de aranceles durante 1986 disminuyeron tanto la medida arancelaria, de 25.5 a 22.6%, como su dispersión, la cual se redujo de 18.8 a 14.1 por ciento.

Respecto al uso del mecanismo de precios oficiales, el número de fracciones con precio oficial disminuyó de 1 191 a principios de año a 960 al 31 de diciembre. Se preveía que los precios oficiales desaparecerían a fines de 1987 y que serían sustituidos por impuestos compensatorios provisionales y definitivos. A fines de 1986 se publicó el Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional que habría de regir el uso de dichos impuestos.²³

Como se estableció, la política comercial continuó con el proceso de racionalización de la protección, intensificando la desgravación arancelaria. Para diciembre de 1987 se estableció un arancel máximo de 20%; se eliminó la totalidad de los 960 precios oficiales vigentes al 31 de diciembre de 1986; se eximió del requisito de permiso de importación a 334 fracciones, y se impuso el mismo a otras 25, por lo que a fines de 1987 sólo quedaban 329 fracciones sujetas a control.

En marzo y diciembre se tomaron dos de las acciones más importantes

²³ Hay que recordar que como parte de la apertura comercial, en el verano de 1986 México ingresó al GATT, lo que evidenciaba la intención del gobierno de llevar hasta sus últimas consecuencias el programa de apertura comercial. Y uno de los boletos de entrada al GATT consistió en la obligación de eliminar el sistema de precios oficiales antes de que finalizara 1987. Al respecto, véase Adrián Ten Kate, "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6, 1992, p. 520.

en el proceso de desgravación. El 6 de marzo se cumplió la segunda etapa del programa de reducción de aranceles iniciado en abril de 1986; se modificaron los aranceles a 4 254 fracciones, por lo que la tasa media arancelaria disminuyó de 22.6% en diciembre de 1986 a 20.9% en marzo de 1987. Como parte del paquete de medidas del PSE, el 15 de diciembre se redujeron todos los aranceles; se estableció un arancel máximo de 20% para bienes de consumo de producción nacional suficiente y 10% para bienes de consumo nacional parcial o con bajo valor agregado.

Privatización. La desincorporación de empresas no prioritarias y no estratégicas era otra de las metas del convenio firmado con el FMI, y punto importante de la política de cambio estructural.

Así, tenemos que en el sector industrial, que concentraba las actividades más importantes del ámbito paraestatal, se efectuó el mayor número de desincorporaciones, pues sólo hasta 1987 alrededor de 40% de las entidades desvinculadas eran industriales, y de éstas 85% las coordinaba la SEMIP.

A finales de 1987 la participación del sector paraestatal en la industria se limitaba a 153 empresas, lo que significaba una reducción de 62.9% respecto de las 412 que controlaba el Estado a principios del sexenio anterior.

Después de hacer este análisis de los dos programas de estabilización implementados por el gobierno podemos decir que inexorablemente ambos lograron el ajuste de las finanzas públicas y del sector externo, aunque sobre bases endeblas y desfavorables por la caída de los precios internacionales del petróleo y los pagos del servicio de la deuda externa; además, tales metas se cumplieron a costa de afectar otras variables macroeconómicas, de manera que no se cumplió con los objetivos centrales que eran el combate a fondo de la inflación y recuperar las tasas de crecimiento del producto para sentar las bases de un desarrollo económico sostenido, justo y eficiente.

Así pues, a fines de 1987 era más que evidente que los objetivos no se cumplieron y ante la crítica situación de la economía el gobierno se vio en el imperativo de elaborar una nueva estrategia para hacer frente a la inflación, y ahora, por la vía de la concertación con los diferentes sectores de la sociedad, echar a andar el PSE a fines de 1987.

4. LA POLÍTICA DE PACTOS, LAS CARTAS DE INTENCIÓN Y LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA: 1988-1994

En este capítulo nos daremos a la tarea de analizar las políticas de estabilización y de cambio estructural que según el gobierno eran necesarias (aunque de hecho ya se habían puesto en marcha desde 1983) para controlar la inflación, consolidar la estabilización de la economía y recuperar el crecimiento económico. Para ello presentaremos las principales medidas de política económica que se aplicaron a raíz de la implementación de los distintos pactos de estabilización y haremos una evaluación de las mismas, lo que nos llevará a ver que los resultados no han sido tan exitosos como el gobierno se empeña en hacernos creer.

ESTRATEGIA MACROECONÓMICA DE MEDIANO PLAZO

Desde que Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1988 anunció la adopción de una estrategia de mediano plazo de crecimiento económico con estabilidad de precios para el periodo 1989-1994 en respuesta a la elevada inflación y al bajo crecimiento económico que se presentaba en el país, basada en los siguientes principios:

El programa buscará restablecer el crecimiento económico, consolidar la estabilidad de precios y promover la recuperación gradual del salario real.

Para lograr dichos objetivos, el programa formulado en un horizonte de mediano plazo incluía medidas de manejo de la demanda agregada, esfuerzos para incrementar el ahorro público y privado, así como políticas de cambio estructural necesarias para promover la eficiencia económica. Estas acciones permitirán fomentar la inversión productiva y recobrar el crecimiento del consumo interno.

La formulación de esta estrategia requerirá la persistencia de políticas

macroeconómicas para consolidar la estabilización, profundizar el cambio estructural para fomentar la eficiencia y la competitividad, la reducción del monto de la deuda y de los pagos del servicio de la misma, y la disponibilidad de recursos financieros del exterior en forma multianual.¹

El cambio estructural y la política de concertación serán, como veremos, pilares de la política económica del nuevo gobierno.

La política económica del Pacto de Solidaridad Económica

Como dijimos en el capítulo 3, el grave problema inflacionario que se desencadenó a fines de 1987 y la magnitud del costo político que podía implicar hizo pensar al gobierno en una solución de fondo, de ahí que el experimento antinflacionario llevado a cabo por Israel (1985-1987) y cuya base fue el “pacto social” entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos sirviera de modelo al gobierno mexicano.

Este modelo fue adoptado a pesar de que ya tenía sus propias conclusiones derivadas de las experiencias del Plan Austral en Argentina y del Plan Cruzado en Brasil, entre las cuales destacaban que cuando la inflación tiene una naturaleza inercial, una estrategia antinflacionaria eficaz debe contemplar alguna forma de política de ingreso. Además, deben darse ciertas condiciones iniciales para que el control de la inflación sea rápido y exitoso: estabilizar los precios, la tasa de interés, los salarios y el tipo de cambio para disminuir las presiones que ejercen sobre el déficit público la oferta monetaria y la economía en su conjunto y que retroalimentan el proceso inflacionario.

Incluso en el documento “Criterios generales de política económica para 1987”, el gobierno rechazó la indización de la economía, al mismo tiempo que reconocía que la inflación tenía un componente inercial, situación que lo obligó a implementar políticas de *ingreso* (control de precios) y políticas contraccionistas para alentar expectativas de estabilización más confiables y seguras que las ofrecidas por la política ortodoxa.

La base de esta política fue la “concertación”, es decir, un mecanismo por el cual el gobierno se compromete a compartir la responsabilidad de la política económica con los sectores empresarial, obrero y campesino, estableciendo acuerdos sobre precios públicos y privados de bienes y servicios, niveles salariales, política fiscal, crediticia y cambiaria, grado de apertura comercial y cualquier otro aspecto relevante sobre un horizonte temporal determinado.

La idea era coordinar a los diversos agentes económicos respecto al

¹ Véase Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, en *Comercio Exterior*, vol. 39, 1989, p.17.

cumplimiento de acuerdos, pues ya no era posible dejarlos actuar con base en sus expectativas, alimentadas con información parcial de lo que acontece en la economía. De esta forma, si todos acuerdan mantener precios y si no hay presiones de demanda ni desequilibrios macroeconómicos internos y externos habrá confiabilidad en la política heterodoxa, de ahí que en estas políticas de ingreso todos tienen que sumarse a los acuerdos de no mover los precios, pues el incumplimiento de una de las partes haría difícil reducir la inflación.

Cuando se dio inicio al Pacto de Solidaridad Económica (PSE) la economía presentaba condiciones que justificaban la aplicación de políticas de este tipo, como son elevada inflación con características inerciales; tipo de cambio subvaluado acompañado de un importante monto de reservas internacionales acumuladas y por un superávit de la balanza comercial, lo que evitaría el uso de las maxidevaluaciones (lo cual era compatible con el tipo de cambio fijo recomendado por la política heterodoxa); el saneamiento de las finanzas públicas; alta tasa de interés, y ajuste previo de precios relativos. No olvidemos que el PSE fue precedido por un aumento del tipo de cambio (que subvaluó el peso), por altas tasas de interés y por la autorización al sector privado para ajustar sus precios y luego estabilizarlos.

Con esto se trataba de disminuir las presiones sobre los precios, a fin de que la nueva política de precios no causara problemas financieros ni exigiera a la vez una política de subsidios, es decir, las empresas ajustaron sus precios antes de que se aplicara su control.

Este panorama reducía la incertidumbre y contribuiría a que el sector privado se sumara al acuerdo de estabilización de precios, suspendiendo la especulación con divisas, misma que dejaba de ser rentable toda vez que había estabilidad cambiaria y altas tasas de interés (superiores a las que se obtendrían por inversiones similares en Estado Unidos).

Como dice Arturo Huerta, las condiciones económicas y los acuerdos establecidos entre el gobierno y los distintos agentes económicos eran fundamentales para el éxito de la concertación, que ha sido un factor importante en la reducción de la inflación. Aunque aquí agregaríamos que, en realidad, sólo el gobierno y el sector empresarial concurren a las negociaciones en igualdad de condiciones y con un peso propio, pues la posición de los líderes sindicales y campesinos estaba dictada (impuesta) por el gobierno.

Gracias a esta concertación, el sector privado se comprometió a prescindir de mecanismos inflacionarios para mantener y/o aumentar su rentabilidad, a la vez que aceptaba una apertura comercial regulada; a cambio de este apoyo del sector privado, el gobierno se comprometió a profundizar el control del gasto público, se restringió la emisión monetaria y el crédito bancario, y se

aceleró la privatización de empresas estatales. Para evitar el efecto destructivo de la liberalización sobre las industrias más atrasadas se mantuvo el requisito de permiso previo en un número limitado de actividades, mientras que otras siguieron teniendo una sobreprotección arancelaria de 9% y se estableció la libre importación a bajo gravamen de los medios de producción, maquinaria, equipo e insumos.²

La política de ingresos implicó indizaciones adelantadas, primero del tipo de cambio, de los precios y tarifas del sector público y de la tasa de interés, para dar paso al ajuste de los precios privados y evitar distorsiones de precios relativos, y así pasar en la segunda etapa al control y reducción de la inflación.

Debido a que los problemas productivos y financieros presionaban sobre los precios era necesario que la política de ingresos fuera acompañada de políticas contraccionistas para disminuir las presiones sobre éstos. Y como los precios siguen fundamentalmente al tipo de cambio y cuya variación (en la concepción heterodoxa) es reflejo de las presiones que ejerce el déficit público sobre el sector externo, era vital reducir el déficit público para estabilizar el tipo de cambio y los precios, lo que requiere contar con una gran disponibilidad de divisas, vía aumento de la reserva internacional, para hacer frente a las presiones sobre el sector externo y el tipo de cambio.

Así, una vez asegurado el control del tipo de cambio, los precios dejan de subir, y la estabilidad de esas variables frena a su vez el crecimiento de la oferta monetaria y se afianza el ajuste estabilizador.

El éxito de la nueva política depende, por un lado, del control del tipo de cambio y de la aplicación de políticas contraccionistas, incluyendo la disminución de los salarios reales, y por otro, del grado de confiabilidad de los empresarios sobre la continuidad y cumplimiento de tales políticas.

Así las cosas, la clave para reducir la inflación pasó a ser la estabilidad del tipo de cambio, cuyo logro evita presiones sobre costos productivos y financieros (dado el alto nivel de endeudamiento y los altos coeficientes de importación), y ajustes continuos de precios. Es decir, era necesario controlar el precio de la variable fundamental a la cual todos los demás precios (excepto salarios) estaban indizados. De ahí que la variable que sirvió de "ancla" para frenar la inflación fue el tipo de cambio, principal instrumento del pacto para hacer efectiva la política contraccionista en su afán de reducir la inflación. Al mantener constante el tipo de cambio se reduce la presión sobre la oferta monetaria y se evitan efectos negativos sobre los precios.

² Miguel Ángel Rivera Ríos, "México: inflación y reestructuración económica", en *Ensayos*, núm. 18, 1993, p. 37.

El pacto se inscribe dentro de las llamadas políticas *heterodoxas* que conjugan la política ortodoxa de contracción de la demanda (vía restricción del gasto público y de la política monetaria y crediticia) y de la liberalización del comercio exterior, con la política de ingresos, control de precios, salarios y tipo de cambio, que se contradice con la política ortodoxa de liberalización de precios.³

Como el mismo Arturo Huerta diría, así como la política ortodoxa liberaliza los precios para evitar distorsiones de los precios relativos, la política del PSE liberaliza precios sólo en la primera fase para corregir rezagos existentes de precios y pasar después a su control; de ahí que el pacto conserve el principio de la política de ingresos de la política ortodoxa (de evitar distorsiones de precios relativos) y siga con la política de hacer recaer el costo del mismo en la disminución del poder adquisitivo de los asalariados.

La política ortodoxa que se aplicó de 1983 a 1987 privilegió el objetivo de superávit de comercio exterior a fin de cumplir las obligaciones financieras con el exterior, pero a costa de la disminución de la actividad económica, de reducir la participación del Estado en la economía, de acelerar la inflación y restringir los salarios reales, en tanto que la política heterodoxa del pacto da prioridad al objetivo de reducir la inflación, a costa de relegar el sector externo, de seguir restringiendo la participación del Estado en la economía, de relegar los problemas estructurales y reducir los salarios reales.⁴

Objetivos de los pactos de estabilización

El Pacto de Solidaridad Económica reconoce que la persistencia de la inflación y los acontecimientos de octubre y noviembre de 1987 generaron inquietud entre la población; por ello, el gobierno de la República consideraba indispensable realizar un renovado esfuerzo de concertación nacional con el concurso de empresarios, obreros y campesinos, a fin de atacar de raíz la inflación que afectaba a toda la población y en particular a la de bajos recursos. De ahí que su objetivo fundamental fuera reducir la inflación a la mitad de la registrada en 1987, recuperar la tasa de crecimiento del PIB (lo cual coincidía con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo) y profundizar el cambio estructural que se venía aplicando en el país desde 1983.

En materia fiscal se decía que era necesaria una estricta disciplina en el manejo de las finanzas públicas, bajar el gasto programado, ajustar los precios y tarifas de los bienes ofrecidos por el sector público, hacer cambios en materia

³ Arturo Huerta González, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, p. 161.

⁴ *Ibid.*, p. 162

CUADRO 4
OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN: 1987-1992

	<i>PSE (1987)¹</i>	<i>PECE (1988)²</i>	<i>PECE (1993)³</i>
Políticas de estabilización			
Objetivos globales			
Inflación	Reducir a la mitad la registrada en 1987.	Consolidar abatimiento a la inflación.	Inflación de un dígito, tratando de acercarse a la de nuestros principales socios comerciales.
PIB		Será positivo y moderado.	
Política fiscal	Estricta disciplina en el manejo de las finanzas.	Será congruente con el abatimiento de la inflación y sentará las bases para la recuperación gradual y sostenida del crecimiento económico.	Habrá estricta disciplina en las finanzas públicas para consolidar la estabilización de la economía.
Deuda		Renegociar la deuda externa para transferir menos recursos para volver a crecer.	
Gasto público	El gasto programado bajará del 22% del PIB al 20.5% en 1988. El superávit primario aumentará de 5.4 a 8% del PIB.	El superávit primario será de casi 8% del PIB.	
Política de ingresos	Los PyTSP se ajustarán a partir del 16 de dic. de 1987, permanecerán constantes durante enero y febrero y se ajustarán a partir de marzo. Ingresos adicionales de 1.4% del PIB. Se harán diversos cambios en materia tributaria y una cruzada nacional contra la evasión fiscal.	No aumentará electricidad, gasolina y gas doméstico. Pero aumentarán aquellos que presenten rezagos considerables y que den lugar a subsidios poco justificados.	En la electricidad doméstica de baja tensión, los ajustes graduales no excederán de un dígito durante 12 meses. Igual será para la gasolina. Los peajes de transporte de carga en carreteras de cuota no aumentarán.

Política monetario-financiera		Será congruente con los objetivos del programa.	Será congruente con el objetivo de consolidar la estabilidad económica y de precios.
Política cambiaria	Será flexible, apoyará la reducción de la inflación y la competitividad.	Se abandona el tipo de cambio fijo y habrá un deslizamiento de un peso diario de enero de 1988 a julio de 1989.	El peso se deslizará a razón de 0.40 pesos diarios.
Política salarial	Los salarios vigentes aumentarán 15% y los salarios mínimos aumentarán 20% a partir de enero de 1988. La revisión salarial será mensual hasta alcanzar una inflación mensual de 2%.	El salario mínimo aumentará 8% a partir del 1 de enero de 1989.	La Comisión Nacional de Salarios Mínimos considerará la propuesta del Pacto para fijar los salarios mínimos generales y los profesionales.
Políticas de ajuste estructural			
Política comercial	Continuará la sustitución de permisos previos por aranceles. El arancel máximo bajará de 40 a 20% y desaparecerá la sobretasa de 5% de impuesto a la importación.	Se modificará la estructura de los aranceles a la importación para disminuir la dispersión actual y eliminar distorsiones por los diferenciales vigentes.	
Privatización	Continuará la desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público (eliminando subsidios injustificados).		

CUADRO 4
(Continuación)

	PSE (1987) ¹	PECE (1988) ²	PECE (1993) ³
Desregulación		Se buscará a nivel nacional la desregulación económica sobre todo en el transporte y el sector financiero y en el campo se harán cambios importantes.	Continuará la desregulación a fin de eliminar ineficiencias y propiciar mayor competencia.
Ambiente		Para evitar el deterioro ambiental se adoptarán las medidas necesarias con gobiernos estatales y mundiales.	

FUENTES: elaboración propia basada en:

¹ "Pacto de Solidaridad Económica", *Informe Hacendario Mensual*, SHCP, 1987.

² "Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico", *El Mercado de Valores*, año XLIX, núm. 1, 1989.

³ "El Nuevo Pacto", *El Mercado de Valores*, Nafinsa, año LII, núm. 21, 1992.

tributaria y una cruzada nacional contra la evasión fiscal. Igualmente, se aplicaría una política monetaria congruente con los objetivos del programa, en tanto que la política cambiaria sería flexible para apoyar la reducción de la inflación y la competitividad. En materia salarial se estableció un aumento de los salarios de 15%, y la revisión salarial sería cada mes hasta alcanzar una inflación mensual de 2 por ciento.

Por su parte la política comercial continuaría con la sustitución de permisos previos por aranceles, y en cuanto a privatización, se decía que seguiría la desincorporación de empresas públicas (para mayor información véase el cuadro 4).

Hay que destacar que

aunque el programa experimentó adaptaciones en cuanto a su ritmo de aplicación, a la sincronización de las medidas de política y a la periodicidad en la revisión de la concertación, sus cuatro lineamientos básicos permanecieron constantes desde su firma en 1987 hasta su terminación el 31 de diciembre de 1988. El lineamiento fundamental fue un más enérgico saneamiento de la situación financiera del sector público, lo cual sería apoyado por una política monetaria congruente, la concertación social y una mayor apertura comercial.⁵

Además, se integró la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PSE, que se encargaría de hacer el seguimiento de las variables relevantes, coordinaría la discusión entre los sectores, decidiría sobre la marcha cuestiones no acordadas y "trabajaría" los consensos que habrían de transformarse en acuerdos al vencimiento o antes de cada una de las concertaciones.⁶

El 1 de diciembre de 1988 se realizó el relevo de poderes, asumiendo la Presidencia Carlos Salinas de Gortari. Esta vez, a diferencia de lo ocurrido anteriormente, no había incertidumbre, ya que se reconocía la responsabilidad del nuevo equipo gobernante en el diseño y ejecución de la política económica de la administración saliente y, sobre todo, el giro hacia la política "pactada" con los empresarios. Así las cosas, el gobierno entrante ratificó la idea de la concertación y el 12 de diciembre de 1988 firmó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) con los mismos sectores:

⁵ Banco de México, *Informe Anual 1988*, p.19.

⁶ Para minimizar conductas especulativas, cada una de las fases de acuerdo terminó sorpresivamente antes de la fecha establecida mediante la firma de acuerdos nuevos. En el caso del PSE se realizaron durante 1988 cinco rondas de acuerdos cuyas vigencias pactadas fueron de un mes para la más corta y tres meses y medio para la más larga; además, la concertación del mes de octubre se firmó con el aval del presidente electo, que asumiría la Presidencia el 1 de diciembre de ese mismo año.

gobierno, dirigentes empresariales y líderes obreros y campesinos y se creó la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PECE con la misma estructura y funciones que la anterior.

El objetivo del PECE era, primero, consolidar el abatimiento definitivo de la inflación, y a continuación elevar el ritmo de inversión en infraestructura para prevenir cuellos de botella. Había, sobre todo, que renegociar la deuda externa para abatir la transferencia de recursos y contar con las bases objetivas, el ambiente propicio y el horizonte de certidumbre indispensables para volver a crecer, ya que según el PECE 1989 sería un año de transición a partir del considerable saneamiento financiero y estructural alcanzado hacia el crecimiento sostenido sin inflación y con equidad. Se enfatizaba que al disminuir la transferencia de recursos al exterior, México podría entrar de lleno al crecimiento con estabilidad.

Otro objetivo fundamental del PECE era elevar el nivel de vida de los mexicanos y mejorar la distribución del ingreso, para lograr lo cual se debía mantener un control estricto de las finanzas públicas y renegociar la deuda externa para transferir menos recursos y volver a crecer en forma moderada. La política monetario-financiera, por su parte, era congruente con los objetivos del programa, mientras que la política cambiaria establecía que habría que fomentar las exportaciones no petroleras y disminuir las importaciones, de ahí que se abandonara el tipo de cambio fijo y hubiera un deslizamiento de un peso diario de enero de 1988 a julio de 1989. Y en cuanto a la política salarial, se decía que los salarios mínimos aumentarían 8% a partir de enero de 1988.

Respecto a la política de ajuste estructural, el PECE decía: en política comercial se modificará la estructura de los aranceles a la importación para disminuir la dispersión y eliminar distorsiones por los diferenciales vigentes; en materia de desregulación se buscará que ésta se amplíe, sobre todo en el transporte y el sector financiero; además se efectuará una desregulación de la economía para promover la actividad del sector privado en el desarrollo económico nacional, alentando la inversión privada nacional y extranjera. En el campo se harán cambios importantes, y el gobierno reitera su voluntad de impulsar una mayor productividad en él para elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos. Por ello se otorgarán estímulos regionales para que los productores se beneficien con el programa de apoyo a la comercialización ejidal. De acuerdo con el calendario agrícola se revisarán los precios de garantía y no aumentarán los precios de fertilizantes, energía eléctrica y diesel.

En materia ambiental, el documento subraya que es fundamental mejorar el ambiente, por lo que se tomarían las medidas necesarias con los gobiernos estatales y municipales a fin de evitar su deterioro.

Finalmente, como se puede apreciar en el cuadro 4 se presentan los objetivos del nuevo Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) firmado el 20 de octubre de 1992, con vigencia de esta fecha al 31 de diciembre de 1993.

En el nuevo PECE se afirma que es una renovación del pacto porque pone énfasis especial en los esfuerzos requeridos para elevar la productividad, la competitividad y la eficiencia, en particular frente a los retos y oportunidades que ofrece el Tratado de Libre Comercio (TLC). Se dice también que estas nuevas circunstancias hacen indispensable poner el acento en la estabilidad, la competitividad y el fomento del empleo, pues la firma del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá, y la pérdida de dinamismo de la actividad económica mundial, requieren intensificar y profundizar los esfuerzos de productividad ya iniciados para alcanzar mayores niveles de competitividad y poder enfrentar los retos del futuro sobre bases sólidas.

En este acuerdo se da prioridad al abatimiento de la inflación y se plantea que para 1992 ésta será de un solo dígito. Y se advierte que, pese a la situación adversa a nivel mundial, la persistencia de los acuerdos concertados de estabilización y la profundización del cambio estructural permitirán que el crecimiento económico del país sea superior al de la población por cuarto año consecutivo. Igualmente, se mantendrían las finanzas públicas sanas para dar la gran batalla por la eficiencia y la productividad.

Para lograr estos objetivos, el nuevo PECE señala que habrá una estricta disciplina en las finanzas públicas como eje fundamental para consolidar la estabilización de la economía.

Para lograr la inflación de un dígito se dice que los PyTSP por ningún motivo excederán de un dígito en doce meses (tal es el caso de la gasolina y la electricidad doméstica de baja tensión; en tanto que los peajes de transporte de carga en las carreteras de cuota no concesionadas no aumentarán).

Por lo que respecta a la política salarial, las negociaciones contractuales se resolverán dentro de la tasa inflacionaria objetivo de la concertación, y el sector empresarial absorberá los incrementos en costos derivados de la concertación, a fin de consolidar la estabilización de precios.

En el sector agropecuario se darán apoyos bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, lo que significará mayores ingresos para el productor sin afectar los precios finales y se buscará que los productores tengan un mayor acceso a las centrales de abasto y mercados públicos del país.

CUADRO 5
PACTO PARA EL BIENESTAR, LA ESTABILIDAD
Y EL CRECIMIENTO*

Políticas de estabilización	
Objetivos globales	
PIB	<p>Lograr una tasa de crecimiento real cuando menos el doble de la correspondiente a la población.</p> <p>Para alentar el crecimiento económico y la generación de empleos es imprescindible dar la más alta prioridad al fomento de la inversión privada (para impulsar la actividad económica de pequeñas y medianas empresas) y pública, esencial para detonar el crecimiento, por lo que se incrementará el monto global de la inversión en infraestructura.</p>
Inflación	<p>Alcanzar durante 1995 una meta de 4%. El Banco de México efectuará sus operaciones de manera que coadyuven a la consecución de la meta de inflación acordada. Alcanzar niveles inflacionarios semejantes a los de nuestros principales socios comerciales.</p>
Política fiscal	
Impuestos	<p>Se propondrán las medidas necesarias para mantener un presupuesto equilibrado y un manejo sano de las finanzas públicas.</p> <p>Revisión del impuesto al activo, reducción de su tasa del 10%; plazo de gracia de 4 años, durante el cual este impuesto no grave las nuevas inversiones; propuesta de que las empresas que registren pérdidas en un determinado año fiscal deduzcan o no paguen este gravamen si obtuvieron utilidades en alguno de los tres años anteriores, etc.</p> <p>Una propuesta de estímulos fiscales para que las empresas destinen mayores recursos a la capacitación para el trabajo, a la actualización tecnológica y a la inversión en equipos anticontaminantes, a fin de promover la inversión productiva en recursos humanos, capital fijo y el cuidado del ambiente.</p>
Ingresos	<p>Se seguirán fijando los PYTSP con base en criterios de calidad, competitividad internacional y estabilidad. Para electricidad de uso doméstico y comercial se sugiere mantener el 9.9% acordado en octubre de 1993, disminuyendo el deslizamiento mensual de modo que su ingreso acumulado en 1995 no exceda el 4%. Se propondrá reducir el precio promedio de las gasolinas fuera de las zonas fronterizas de modo que no rebase el 4%.</p>
Gastos	<p>Se propondrán aumentos presupuestales al sistema de estudios técnicos y de capacitación para el trabajo, al programa de capacitación con becas y a los apoyos económicos para adultos empleados o desempleados que requieren adaptarse al uso de nuevas tecnologías de producción.</p>
Política cambiaria	<p>Las partes firmantes proponen mantener la política cambiaria</p>

adoptada el 20 de octubre de 1992: deslizamiento de .0004 diezmilésimas diarias de nuevo peso frente al dólar.

Política salarial

Los sectores obrero y empresarial recomendarán aprobar un incremento con vigencia a partir del 1 de enero de 1995 para los salarios mínimos de 4%, de acuerdo con la meta de inflación acordada más el incremento en productividad.

Se propone un crédito fiscal adicional que incrementará hasta en un 3% el ingreso disponible de los trabajadores que perciben hasta dos salarios mínimos.

En sus revisiones de contratos colectivos integrales o salariales se promoverá que las negociaciones se resuelvan conforme a la meta de inflación del 4%.

Políticas de ajuste estructural

Las partes firmantes consideran que mediante la unidad y solidaridad se han consolidado los avances emprendidos en los últimos 7 años para abatir sustancialmente la inflación, mantener un crecimiento económico superior al de la población y emprender conjuntamente los cambios estructurales que el país exige.

* Vigencia: 24 de septiembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995.

FUENTE: Elaboración propia basada en: "Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento", Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, núm. 70, septiembre de 1994.

En cuanto a la política de tipo de cambio, se afirma que la banda de flotación del tipo de cambio continuará ampliándose, incrementando el precio máximo de venta del dólar a razón de cuarenta centavos diarios y manteniendo el tipo mínimo de compra de dicha divisa en el mismo nivel que ha tenido desde el 11 de noviembre de 1991.

Y en cuanto a profundizar la política de cambio estructural, se subraya que proseguirá el proceso de desregulación de la actividad económica a fin de remover obstáculos generadores de ineficiencia, por lo que se seguirán promoviendo las reformas legales y administrativas en materia de competencia, transferencia de tecnología, inversión extranjera, etc., y se seguirá impulsando el comercio exterior y el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, así como los programas sectoriales de ajuste ante el cambio estructural y la apertura comercial.

El 24 de septiembre de 1994, en vísperas del cambio presidencial, los distintos sectores firmaron el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC), en el que firmó como testigo de honor el presidente Carlos Salinas, y para que la transición de poderes se diera en un marco de certidumbre económica, el presidente electo, Ernesto Zedillo, ratificó la totalidad de los acuerdos que asumió su antecesor.

Así, en cuanto a políticas de estabilización, el Pacto pretende lograr una tasa de crecimiento real de por lo menos el doble de la correspondiente a la población, por lo que la inversión pública y privada tendrán la más alta prioridad, toda vez que es fundamental para detonar el crecimiento; asimismo, pretende lograr una tasa de inflación de 4% durante 1995 y tener niveles similares a los de nuestros principales socios comerciales.

En materia fiscal se buscaba un manejo sano y equilibrado de las finanzas públicas, una revisión del impuesto al activo y estímulos fiscales a la inversión productiva.

En dicho acuerdo se optó por mantener la política cambiaria adoptada a partir del 20 de octubre de 1992, esto es, un deslizamiento de .0004 diezmilésimas diarias de nuevo peso frente al dólar, mientras que en el plano salarial se aprobó un incremento de 4% en los salarios mínimos con vigencia a partir del 1 de enero de 1995, aumento, desde luego, acorde con la meta inflacionaria.

De igual forma, se acordó la consolidación de los apoyos al campo (Procampo), por lo que la SARH definirá en octubre, junto con los productores agropecuarios, las características del programa definitivo.

Por último, los firmantes del acuerdo consideran que la unidad y la solidaridad son fundamentales para emprender conjuntamente los "cambios estructurales" que el país exige, así como lo fueron antes para consolidar los avances emprendidos en los últimos siete años. Véase el cuadro 5.

LOS ACUERDOS CON EL FMI DE 1989, 1990, 1991 Y 1992

Políticas de estabilización

Como se aprecia en el cuadro 6, en lo que a políticas de estabilización se refiere tenemos que los aspectos centrales de las cartas de intención que firmó México con el FMI son los siguientes: en materia de política fiscal, el saneamiento de las finanzas públicas y la búsqueda de su fortalecimiento tienen especial prioridad, lo mismo que la renegociación de la deuda externa para lograr su reducción, así como disminuir las transferencias netas de recursos al exterior como condición necesaria para volver a crecer y seguir, a partir de 1990, una política prudente de endeudamiento externo.

En cuanto a política monetaria, se dice que buscará consolidar la estabilidad financiera y, sobre todo, destaca el papel tan importante que se le da a la reducción de la inflación hasta lograr en 1992 acercarla a la de los principales socios comerciales de nuestro país, de modo que sea de un dígito.

Respecto a la política cambiaria, las diferentes cartas de intención coinciden en que desempeña un papel muy importante, por lo que buscará la estabilización tratando de que sea congruente con una balanza de pagos viable, a la vez que buscará mantener la competitividad en el marco del PECE.

Por lo que a política salarial se refiere, se insiste en que se buscará el acceso del pueblo mexicano a salud y educación, así como que se protegerá a los sectores más pobres de la población (para mayor información sobre políticas de estabilización, véase el cuadro 6).

Políticas de ajuste estructural

Cuando se habla de las políticas de cambio estructural en las distintas cartas de intención hay una coincidencia al afirmar que se busca profundizar la política de cambio estructural que, de hecho, se ha ido implementando desde 1983; pero sobre todo se busca la reforma al sistema financiero y bancario tratando de aplicar medidas adicionales para mejorar la eficiencia de la banca comercial, así como crear un clima propicio para fomentar la inversión extranjera directa en nuestro país.

En cuanto a política comercial, todas las cartas, a excepción de la de 1990, hablan de disminuir la protección, reducir la dispersión de los aranceles y eliminar las distorsiones; pero a partir de 1991 se le da más peso a las perspectivas que se le abren a México por la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y ahora la atención se centra en la definición de las reglas para el acceso de los productos mexicanos a dichos países.

Como había ocurrido anteriormente, en las cuatro cartas se hace hincapié en la desincorporación de empresas no prioritarias y no estratégicas para reducir y hacer más eficiente el funcionamiento del sector público; en particular se habla de privatizar los bancos, Telmex, las cadenas públicas de televisión, etc., y se dice que la apertura se consolidará con el TLC. Por último y, en forma un tanto marginal, se habla de estimular la protección del medio ambiente.

Puede apreciarse, de lo expuesto hasta ahora, que hay una gran coincidencia entre lo que se dice en los diferentes pactos de estabilización y lo que se plantea en las cartas de intención, así como en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a política fiscal, monetaria, cambiaria y salarial. Respecto a la política de cambio estructural, en los diferentes pactos de estabilización se pone énfasis en la política comercial, de privatización y desregulación, mientras que en las cartas de intención, si bien se habla de continuar el proceso de desincorporación, se le da particular importancia a las reformas al sistema financiero y bancario, así como a la creación de condiciones propicias para fomentar la inversión extranjera directa.

CUADRO 6
CONVENIOS DE MÉXICO CON EL FMI: 1989-1992

	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Duración	3 años	2º año del convenio de facilidad ampliada.	Se solicita aprobación del tercer año del convenio de facilidad ampliada.	Se solicita la extensión del acuerdo por cuarto año.
Monto de recursos	2 792.2 millones de DEG			Un incremento de recursos por 466.2 millones de DEG.
Políticas de estabilización				
Objetivos globales				
PIB	Restablecer el crecimiento económico.	El PIB crecerá en 3.5%.	La producción crecerá gracias a una mayor participación de la inversión nacional en el PIB.	Se busca consolidar el sólido crecimiento de los años recientes.
Inflación	Será de 18% y se buscará que baje aún más.	Será de 15% y deberá disminuir hasta alcanzar los niveles de nuestros principales socios comerciales.	Se buscará reducir la inflación a menos de la mitad de la observada en 1990.	Se reducirá la inflación alrededor de la mitad de la cifra de 1991.
Política fiscal	Los presupuestos de egresos buscarán la consolidación fiscal.	Continuará el fortalecimiento de las finanzas públicas.	Se buscará fortalecer las finanzas públicas para consolidar la estabilización.	Se buscará un fortalecimiento adicional de las finanzas públicas para consolidar la estabilización.
Déficit fiscal	RFSP bajará a 9% del PIB. Superávit fiscal primario de 7.3% del PIB.			

Deuda externa	Reducción inmediata y sustancial de la deuda externa y disminución del servicio de la deuda.	Los pagos por intereses de la deuda pública bajarán en un 3% del PIB.	La política será prudente y la deuda total caerá a 39.4% del PIB en 1991.	Seguirá la política prudente.
Gasto público	El déficit operacional bajará en 2% del PIB. Aumentará el gasto en agricultura, salud, educación e infraestructura.	El déficit operacional bajará 1% del PIB. El gasto total aumentará en 0.5% del PIB.	El superávit primario será de 6.9% del PIB (excluyendo la venta de paraestatales). Los RFSP serán de 2% del PIB El superávit operacional será de 1.8% del PIB. El gasto total aumentará en 0.2% del PIB y se canalizará a gasto social e infraestructura.	El superávit primario será de 6% del PIB. Los RFSP serán de 2.3% del PIB. El gasto público permanecerá constante, pero con la baja en el pago de intereses el gasto bajará en 7% en términos reales.
Impuestos	Lograr una estructura impositiva similar a la de los principales socios comerciales de México.	El saldo fiscal promedio tendrá un superávit de 7% del PIB. Se fortalecerá la administración fiscal.		Se propiciará la redistribución de la carga fiscal para favorecer a la población de menores ingresos.
Ingresos	Se vigilará que los PYTSP se ajusten de acuerdo con las metas de inflación y el fortalecimiento de las finanzas públicas.	Se vigilará la evolución de los PYTSP y se tomarán decisiones concertadas. Los ingresos totales del sector público bajarán 0.9% del PIB (por la reducción de algunos ingresos no recurrentes y los volúmenes de exportación de petróleo).	Se espera que los ingresos impositivos totales asciendan a 10.6% de PIB.	Los ingresos públicos totales serán de un monto similar a los de 1991.

CUADRO 6
(Continuación)

	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Política monetario-financiera	Buscará consolidar la estabilidad financiera.	Buscará reducir la inflación y apoyará los objetivos macroeconómicos del programa.	Persigue los mismos objetivos de 1990.	Tiene iguales objetivos que en 1991.
Tasa de interés	Se espera que baje la tasa de interés nominal y real.			
Política cambiaria		Como se fijó en el PECE, el peso se devaluará un peso en promedio.	En el marco del PECE, el peso se está depreciando frente al dólar 40 centavos diarios hasta fines de año. Esta política es apropiada para abatir la inflación y mantener la competitividad.	En el contexto del PECE, se unificaron los mercados cambiarios libre y controlado y se permitió al peso fluctuar en una banca cuyo límite superior de depreciación frente al dólar es de 20 centavos diarios, lo que equivale a 2.4% durante 1992.
Política salarial		Los salarios se ajustarán 10%.	Sólo se dice que se buscará el acceso del pueblo mexicano a salud, educación y que se protegerá a los sectores más pobres de la población.	

Políticas de ajuste estructural	Continuará la reforma al sistema financiero y se creará un clima propicio para la IED.	Seguirá la reforma estructural del sistema financiero y se tomarán medidas adicionales para mejorar la eficiencia de la banca comercial.	Se buscará fortalecer a las instituciones financieras para proteger los intereses de los participantes en ese mercado.	El gobierno continuará avanzando en el proceso de reforma estructural.
Política comercial	Propiciará un proceso de sustitución de importaciones eficiente, promoviendo actividades con ventajas comparativas. Disminuirá la protección, se eliminarán distorsiones y se reducirá la dispersión en los aranceles.		Se seguirá protegiendo a los productores internos de medidas desleales en el exterior, pero se evitarán las barreras comerciales injustificadas. La apertura se consolidará con la negociación del TLC. Se reducirán los aranceles y se definirán reglas para el acceso de productos mexicanos a EUA y Canadá.	Seguirá la protección a productores sobre prácticas desleales. Se esperan avances significativos en las negociaciones del TLC y se instrumentará el acuerdo comercial suscrito con Chile.
Privatización	El proceso de desincorporación, reestructuración y modernización de entidades públicas continuará en el mediano plazo para reducir y hacer más eficiente el funcionamiento del sector público.	Continuará la política de desincorporación de empresas públicas como Telmex, telecomunicaciones y se hará más eficiente la operación de Conasupo.	Seguirá la desincorporación de empresas públicas: bancos comerciales, la mayor aseguradora del país, la constructora de carros de ferrocarril, 3 empresas siderúrgicas y diversas plantas de fertilizantes.	Se privatizarán los bancos comerciales que aún están en manos del gobierno, las cadenas públicas de tv y bajará la participación del gobierno en Telmex hasta 5%. Está en marcha la enmienda al artículo 27 constitucional.

CUADRO 6
(Continuación)

	1989	1990	1991	1992
Desregulación				
Ambiente				Se estimulará la protección del ambiente.

FUENTES: SHCP y Banco de México, "Convenio del gobierno de México con el FMI", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 3, marzo de 1989; "Carta de Intención al FMI", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 2, febrero de 1990; "Carta de Intención al FMI", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 4, abril de 1991, y "Acuerdo de Facilidad Ampliada", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6, junio de 1992.

Es importante mencionar que, por primera vez en los últimos doce años, en 1993 México no recurrió al financiamiento del Fondo Monetario Internacional, y lo mismo ocurrió en 1994. A lo largo de 1993 se realizaron amortizaciones por un total de 841.7 millones de DEG, con lo que al 31 de diciembre de ese año el saldo de la deuda de México con el FMI se situó en 3 485 millones de DEG. Para 1994 se hicieron amortizaciones por 841 millones de DEG, por lo que el saldo de la deuda de México con ese organismo fue de 2 644 millones de DEG. Esto quiere decir que en este año tampoco se firmó ninguna carta de intención con el FMI.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA: 1988-1994

Políticas de estabilización

Respecto a crecimiento económico, tenemos que en 1988 la producción tuvo un crecimiento, aunque modesto, y que su principal generador fue el aumento de las exportaciones no petroleras, especialmente las manufacturas; este crecimiento fue acompañado de un aumento de 10.1% en la inversión privada

CUADRO 7
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Tasas de crecimiento medio anual)

Concepto	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
PIB total	1.4	1.3	3.3	3.9	3.6	2.6	0.7	3.5
Agricultura, silvicultura y pesca	1.1	-3.2	-3.1	5.1	1.1	-1.5	2.6	2.0
Sector industrial	4.1	1.9	5.3	5.4	3.4	2.8	-0.2	4.1
Manufactura	3.0	3.2	7.2	5.2	4.0	1.8	-0.8	3.6
Minería	5.3	0.4	-0.7	2.8	0.8	1.3	0.9	1.6
Construcción	2.8	-0.4	2.1	7.7	2.4	7.8	2.8	6.4
Electricidad	3.7	6.2	6.3	5.2	2.7	4.4	4.2	7.7

*Cifras preliminares

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*; *Cuaderno de Información Oportuna*, 1993 y abril de 1995; Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

El PIB en 1988 fue de 1.3% y refleja un desarrollo desigual de las actividades productivas. Así, el sector industrial creció 1.9%, y sectores como la manufactura y electricidad tuvieron un mayor dinamismo; en contraste, las actividades agrícolas decrecieron en 3.2% y la construcción en 0.4% (véase el cuadro 7). Y dentro de la manufactura destacaron papel, imprenta y editoriales, industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria y equipo (13%), según se aprecia en el cuadro 8.

Por primera vez, en 1989 el crecimiento de la producción superó al de la población y alcanzó 3.3%, destacando el crecimiento del sector industrial (5.3%), en tanto que la agricultura, silvicultura y pesca decrecieron por segundo año consecutivo (-3.1 por ciento).

El aumento de la producción en 1989 se debió al aumento de la inversión y del consumo privado (9.5 y 6%, respectivamente) en términos reales, aunque hay que decir que lo que ha mejorado las expectativas de los agentes económicos en el país no es el saneamiento de las finanzas públicas como tal, sino más bien ha sido el ajuste patrimonial, junto con las nuevas opciones que se le abren al sector privado a partir de la política de desregulación y de las mejores condiciones que ha creado la liberalización de la inversión extranjera, del sector financiero y del mercado de capitales, lo cual genera la seguridad que el capital exige.⁷

Respecto a los componentes de la demanda agregada, en 1989 la inversión pública y el consumo del gobierno disminuyeron 3.6 y 0.6%, respectivamente.

En 1990 el PIB rebasó la meta planteada de 3.5% al crecer 3.9%, registrando un mayor dinamismo en los diferentes sectores productivos (véase el cuadro 7).

Dentro de la manufactura, las divisiones más dinámicas fueron las de productos metálicos, maquinaria y equipo, e industrias metálicas básicas, como resultado del aumento de 18.5% de la industria automotriz. En contraste bajó la producción de textiles y prendas de vestir así como la industria de la madera.

El sector agrícola, por su parte, también creció, registrando un incremento notorio de 5.1%, luego de haber decrecido los dos años anteriores.

El mayor dinamismo de la producción en ese año se debió al aumento tanto de la inversión pública como privada, que lo hicieron en 5 y 13%, respectivamente.

Para 1991 el crecimiento del PIB fue menor (3.6%) en relación con el año anterior y, como en otros años, el sector industrial registró una tasa de

⁷ Al respecto, véase Arturo Huerta, *La política de estabilización en México, diciembre de 1987-1993*, en prensa, p. 12.

crecimiento positiva, de 3.4%, aunque inferior a la de 1990. En general, ésta fue la tendencia en la producción de las actividades que lo conforman, pues si bien todas tuvieron un crecimiento positivo, éste fue menor al registrado el año anterior.

Respecto al sector manufacturero, destaca la disminución de textiles y prendas de vestir, papel, imprenta y editoriales e industrias metálicas básicas. La agricultura, por su parte, tampoco escapó a esta tendencia, pues creció sólo 1.1%, según se desprende de los cuadros 7 y 8.

En este año, los renglones de la demanda agregada con mayor dinamismo fueron la formación bruta de capital fijo (8.5%), las exportaciones (5.1%) y el consumo privado (5%), según datos proporcionados en el *Informe Anual* del Banco de México.

CUADRO 8
PRODUCTO INTERNO BRUTO
DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(Variación porcentual respecto al mismo periodo del año anterior)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	
Total		3.0	3.2	7.2	5.2	4.0	2.3	-0.8	3.6
Alimentos, bebidas y tabaco		0.9	0.2	7.7	3.1	5.1	3.4	0.8	0.4
Textiles y prendas de vestir ¹		-4.8	0.8	3.3	2.9	-3.7	-3.7	-4.8	-1.4
Industria de la madera		3.5	-2.4	-1.6	-1.1	0.6	-0.5	-3.9	2.3
Papel, imprenta y editoriales		1.6	4.1	7.0	4.4	-1.3	1.2	-3.3	-1.4
Sustancias químicas, caucho y plásticos ²		5.4	2.0	9.3	5.2	3.0	2.1	-2.3	5.1
Productos minerales no metálicos		9.5	-1.6	4.8	6.4	3.1	5.4	1.3	3.8
Industrias metálicas básicas		11.1	5.2	2.5	8.1	-3.6	0.0	4.9	8.5
Productos metálicos, maquinaria y equipo		5.9	13.0	11.1	13.4	12.3	3.5	-0.6	8.6
Otras industrias manufactureras		-3.1	4.2	8.0	8.9	1.9	7.1	-0.8	0.1

FUENTE: INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna*, 1993 y abril de 1995, núm. 265.

* Cifras preliminares.

¹ Incluye la industria del cuero.

² Incluye derivados del petróleo.

Como ocurrió en 1991, en 1992 disminuyó el ritmo de crecimiento del PIB, pues sólo fue de 2.6%. Así, la agricultura, silvicultura y pesca se contrajeron 1.5%, en tanto que la producción industrial creció, aunque se acentuó su tendencia a bajar (de 3.4% en 1991 a 2.8% en 1992), destacando el dinamismo de la construcción y electricidad.

La producción manufacturera también tuvo un menor crecimiento (1.8%) y las divisiones que la integran tuvieron un crecimiento desigual (cuadro 8).

A esto hay que añadir que la producción de textiles, prendas de vestir y productos del cuero se vieron afectados por la competencia externa y por el cierre de algunas fábricas productoras de hilo y tejidos de algodón, y la del calzado sufrió los embates de las importaciones.

Ahora bien, como se recordará, entre los objetivos del gobierno estaba recuperar el crecimiento económico, de manera que a fines de 1994 se pretendía que el PIB creciera a un ritmo de 6%. Sin embargo, los datos del cuadro 7 muestran que, si bien creció, también es cierto que de 1990 a la fecha la tasa de crecimiento ha ido disminuyendo.

Así, en 1993 el PIB total creció 0.7%, el sector agrícola fue más dinámico pues creció 2.6%, en tanto que la industria disminuyó 0.2% por el desempeño de la industria manufacturera que tuvo un decrecimiento de 0.8% y de la desaceleración de la construcción y electricidad que, no obstante, fueron las más dinámicas, registrando un crecimiento de 2.8 y 4.2%, respectivamente (cuadro 7). Dentro del sector manufacturero presentaron un crecimiento las ramas de alimentos y bebidas, y tabaco (con avances principales en producción de azúcar, 14%; cerveza y malta, 6.7%; refrescos y aguas gaseosas, 4.1%), la de minerales no metálicos (gracias a la buena marcha de mosaicos, tubos y bloques, 14.5%, y cemento, 2.9%) y metálicas básicas (por el desarrollo favorable de fundición y laminación primaria, 5.8%, y laminación secundaria, 4.9%). En contraste, las industrias con mayores decrementos fueron textiles y prendas de vestir (aumentaron las importaciones 8.8%), y la industria de la madera (por la actividad de aserraderos, triplay y corcho), según se observa en el cuadro 8.

Lo anterior es una muestra del impacto de la política neoliberal en algunas ramas que están a punto de desaparecer, como la del juguete, calzado, la textil y la de prendas de vestir, la madera y el papel, imprenta y editoriales, entre otras. Asimismo, el cierre de empresas en su mayoría micro, pequeñas y medianas, ha acentuado la tendencia a la concentración y centralización de las ramas industriales.

En ese año, los servicios crecieron 1%, que contrasta con el 3.2% que tuvo en 1992. Entre las actividades que tuvieron un comportamiento favorable están los servicios financieros; profesionales y las comunicaciones; en tanto que

las ramas comercial y hotelera cayeron 1.2% por la caída en las ventas de bienes de capital, intermedios y de consumo.

Para 1994 el PIB creció 3.5% en todos los sectores de la economía; así, la producción agropecuaria aumentó 2.0%, destacando la producción de maíz, sorgo, trigo, algodón y soya; en tanto que el sector industrial tuvo el mayor crecimiento de los últimos cuatro años (4.1%), debido al desempeño de la construcción, manufacturas y electricidad, que crecieron 6.4, 3.6 y 7.7%, respectivamente.

En la minería no petrolera se emprendió la desincorporación de yacimientos y de plantas de tratamiento que pertenecían al sector paraestatal, la liberación de superficies para la exploración y subsecuente explotación minera y una amplia apertura al capital externo, mientras que en la electricidad se siguió fomentando la participación de los particulares en la generación de ésta, vía autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente y producción para autoconsumo.

La producción manufacturera creció 3.6% y destacan los productos minerales no metálicos, metálicas básicas y la de maquinaria y equipo (cuadro 8).

El sector servicios, por su parte, creció 3.6%, y dentro de éste destacan transporte y comunicaciones (7.8%), y servicios financieros (5.2%); comercio, restaurantes y hoteles, así como servicios comunales, sociales y personales tuvieron menor dinamismo (2.8 y 1.9%, respectivamente), mostrando una contracción los servicios de esparcimiento y médicos.

Recordemos que otra de las metas era incrementar las exportaciones, a la vez que bajar las importaciones, tratando de reducir la dependencia de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo, lo que implicaba diversificar la actividad productiva. En este sentido, el cuadro 9 nos muestra que efectivamente bajaron las exportaciones petroleras y aumentaron las no petroleras, teniendo un papel fundamental las exportaciones de manufacturas. No obstante el aumento de las exportaciones totales, este aumento se vio opacado por el incremento de las importaciones totales, que pasaron de 18 898.2 millones de dólares en 1988 a 62 129 millones en 1992, sobresaliendo las importaciones de bienes intermedios y de capital, lo que originó a partir de 1989 un déficit permanente y en aumento de la balanza comercial, mismo que para 1993 fue de 13 480 millones de dólares y para 1994 de 18 464 millones. Si bien en ambos años continuó el aumento de las exportaciones, las importaciones aumentaron nuevamente en una proporción mucho mayor, según lo muestran las cifras del cuadro 9. Así, las exportaciones totales pasaron de 51 895 millones de dólares en 1993 a 60 892 millones de dólares en 1994; no obstante, este aumento fue rebasado por el incremento de las importaciones, que pasaron de 65 366 millones de dólares a 79 346 millones en esos mismos años (cuadro 9).

Si vamos un poco más allá de las cifras que tenemos en los cuadros podemos decir, sin temor a equivocarnos, que la economía mexicana está sufriendo los efectos de la apertura externa (mismos que se reflejan en la magnitud del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos) y del llamado cambio estructural.

Todo apunta, como vemos, a que no se alcanzó la meta de crecimiento económico del 6% para 1993 y 1994, y más aún, que este crecimiento ni fue generalizado ni equilibrado entre todos los sectores y ramas de la actividad económica, pues aunque es cierto que el PIB creció gracias al aumento de la inversión privada (y sobre todo al clima favorable que se les creó vía desregulación, privatización, etc.) y pública, lo cierto es que las importaciones han superado a las exportaciones.

El desempeño antes descrito se vio reflejado en el comportamiento de la balanza de pagos: a fines de 1992 el principal rasgo del sector externo fue la cuantiosa entrada de capital del exterior, que determinó en buena medida el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, a la vez que fue su

CUADRO 9
INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR
(Millones de dólares)

Concepto	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Exportaciones</i>								
<i>totales</i>	20 656	20 565	22 842	26 950	27 120	46 196	51 895	60 882
Petroleras	8 629	6 711	7 876	10 103	8 166	8 307	7 428	7 445
No petroleras	12 026	13 853	14 966	16 846	18 954	37 889	44 467	53 437
Agropecuarias	1 543	1 670	1 753	2 162	2 372	2 112	2 504	2 678
Extractivas	567	660	604	616	547	356	278	357
Manufactureras	9 907	11 523	12 607	14 067	16 035	35 420	41 685	50 402
<i>Importaciones</i>								
<i>totales</i>	12 222	18 898	25 437	31 090	38 184	62 129	65 366	79 346
Bienes de consumo	767	1 921	3 498	5 058	5 639	7 744	7 842	9 510
Bienes intermedios	8 824	12 949	17 170	19 210	24 073	42 830	46 468	56 514
Bienes de capital	2 630	4 026	4 768	6 820	8 470	11 556	11 055	13 322
<i>Balanza</i>								
<i>comercial total</i>	8 433	1 666	-2 595	-4 139	-11 063	-15 993	-13 480	-18 464

FUENTE: *Carpeta de Indicadores Económicos e Informes Anuales* del Banco de México, 1992 y 1994.

fuelle de financiamiento. Sin embargo, como dice Arturo Huerta, el déficit de cuenta corriente, a pesar de ser financiado por la entrada de capitales, genera incertidumbre respecto a las inversiones de largo plazo, pues los agentes económicos que controlan el dinero prefieren las inversiones que aseguran la rentabilidad de corto plazo, proliferando las inversiones y los depósitos de corto plazo. Así, continúa diciendo, mientras prevalezca la alta liquidez (depósitos de corto plazo) y la alta tasa de interés que la acompaña, seguirán las presiones sobre la deuda pública interna y sobre las finanzas públicas. En tal contexto, los agentes económicos solventes no incorporarán expectativas de crecimiento y estabilidad para el largo plazo ni desarrollarán proyectos de inversión productiva, canalizando, por tanto, sus recursos al sector comercio y servicios así como a la esfera financiero-especulativa, lo que explica por qué éstos son los sectores de mayor crecimiento, los más favorecidos por la política crediticia y los de mayor rentabilidad en la Bolsa de Valores.⁸

A esto hay que agregar que la política del Banco de México se orientó a esterilizar parte de la entrada de esos recursos de manera que no se reflejara en su totalidad en el gasto interno, lo que originó que la acumulación de reservas internacionales al 31 de diciembre de 1992 fuera de 19 225 millones de dólares.

En el cuadro 9 podemos observar que las exportaciones totales fueron de 46 196 millones de dólares, de las cuales las exportaciones petroleras alcanzaron 8 307 millones, mientras que las exportaciones no petroleras fueron de 37 889 millones de dólares como resultado del aumento considerable de las exportaciones manufactureras (35 420 millones de dólares) y de la disminución de las exportaciones agropecuarias, que pasaron de 2 372 a 2 112 millones de dólares de 1991 a 1992 como consecuencia de la disminución en la producción interna de algunos productos exportables.

En tanto que para 1994 las exportaciones totales fueron de 60 882 millones de dólares, de los cuales las petroleras fueron de 7 445 millones de dólares, las no petroleras llegaron a 53 437 millones, resaltando el desempeño de las exportaciones manufactureras, que llegaron a 50 402 millones de dólares y un ligero aumento de las exportaciones agropecuarias, de 2 678 millones de dólares, en virtud del aumento en la producción interna de algunos de los productos de este sector.

Por su parte, las importaciones de mercancías fueron de 62 129 millones de dólares debido a que poco más de la quinta parte de las compras externas (13 937 millones de dólares) fueron de insumos de la industria maquiladora. Las importaciones de bienes de capital sumaron 11 556 millones de dólares

⁸ *Ibid.*, p. 17.

(en virtud del aumento de compras de aviones y partes, instrumentos y aparatos de medida y análisis, máquinas para carga y descarga y máquinas para el proceso de información); las de bienes intermedios 42 830 millones de dólares (de las cuales 18.3% correspondieron a compras de la maquila de exportación, productos eléctricos y electrónicos, para la industria química, siderurgia, industria del papel, etc.) y las de bienes de consumo 7 744 millones de dólares (entre las que sobresalieron las importaciones de leche, carne y gas, alimentos y bebidas y textiles, ropa y calzado). Todo esto arrojó un saldo negativo de la balanza comercial que, además, ha ido en aumento año con año.

Al respecto baste señalar que las importaciones de bienes de consumo fueron de 7 842 millones de dólares en 1993 y de 9 510 millones en 1994, destacando dentro del rubro de bienes de consumo las importaciones de alimentos y bebidas, medicamentos, carnes frescas y vehículos nuevos; por su parte, las importaciones de bienes intermedios pasaron de 46 468 millones de dólares a 56 514 millones en el mismo periodo, de las que sobresalen las importaciones de productos agrícolas, papel e industria editorial, química, de la industria automotriz, maquinaria y equipo, aparatos eléctricos y electrónicos. Las de bienes de capital se incrementaron de 11 055 millones de dólares en 1993 a 13 322 millones en 1994, destacando las importaciones de aviones y sus partes, motores para automóviles, máquinas para procesamiento de información, equipos y aparatos radiofónicos y telegráficos, así como receptores y transmisores de radio y televisión.

CUADRO 10
RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS: 1987-1994
(Millones de dólares)

Concepto	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cuenta corriente	3 820	-2 922	-6 085	-7 113	-13 282	-22 809	-23 392	-28 785
Cuenta de capital	-1 889	-1 163	3 175	8 164	20 179	25 955	30 882	11 548
Errores y omisiones	3 469	-2 648	3 305	2 183	-2 208	-1 973	-1 449	-1 649
Variaciones reserva bruta	6 924	-7 127	271	3 414	7 821	1 161	6 083	-18 884
Ajuste por valorización	-708	414	91	32	5	12	-42	-2

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*; INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna*, 1993 y 1994.

La cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó por quinto año consecutivo un déficit, que para 1992 ascendió a 22 809 millones de dólares, de los cuales casi siete décimas partes correspondieron al saldo de la balanza comercial y el resto a los resultados de los servicios factoriales.

Esta trayectoria negativa de la cuenta corriente continuó durante 1993 y 1994, pues según se observa en el cuadro 10 el déficit pasó de 23 392 millones de dólares a 28 785 millones, respectivamente; esto fue consecuencia en gran medida del creciente déficit comercial y del resultado del rubro de servicios factoriales, que registró ingresos por 3 452 millones de dólares y egresos por 15 615 millones, originando un déficit de 12 163 millones, lo que representó un aumento de 6.4% respecto a 1993 debido al aumento del pago de intereses de la deuda externa y al mayor endeudamiento del sector privado y de la banca de desarrollo.

En contrapartida, la cuenta de capitales nuevamente registró un superávit de 25 925 millones de dólares como resultado del ingreso de 18 919 millones de inversión extranjera (5.4 de inversión directa y 13.5 de cartera), endeudamiento externo privado de 5 800 millones, y disminución de depósitos del sector privado en bancos del exterior por 2 300 millones, es decir, que casi la décima parte correspondió a repatriación de capitales, que al igual que la inversión extranjera fue mayor que el año anterior, y de una reducción de la posición neta deudora del sector público en el exterior por 1 600 millones de dólares.⁹

Para 1993 el superávit de la cuenta de capital fue de 30 882 millones de dólares, mayor que el del año anterior, lo que se explica por la entrada de inversión extranjera por un total de 33 331.1 millones de dólares, de los cuales 28 431 millones se invirtieron en cartera y de éstos 38% se canalizó al mercado accionario, 23% a valores gubernamentales y el otro 39% correspondió a emisiones de bonos y colocaciones de papel comercial en el exterior; el resto se canalizó a inversión directa.

Los recursos financieros obtenidos por la contratación de créditos y por los depósitos en México de residentes en el exterior sumaron 1 630 millones de dólares. El sector público y el Banco de México disminuyeron sus pasivos de este tipo en 3 384 millones de dólares. El sector privado, bancario y no bancario, aumentó sus obligaciones en 5 013 millones de dólares, de los cuales siete décimas partes fueron con la banca comercial extranjera.

El superávit de la cuenta de capital a fines de 1994 fue de 11 548 millones de dólares, mucho menos que el de 1993. De esta cifra, según el *Informe Anual* del Banco de México, 853 millones correspondieron a préstamos

⁹ Estos datos se obtuvieron del Banco de México, *Informe Anual 1992*, pp. 163-164.

netos y 16 166 millones a inversión extranjera, de los que 8 186 millones de dólares fueron inversión de cartera y 7 890 millones se canalizaron para inversión directa. Si consideramos, como dice Arturo Huerta, que el déficit de la cuenta corriente fue de 28 785 millones de dólares y las salidas netas de 1 649 millones en el rubro de errores y omisiones, vemos que sólo pudo compensarse parcialmente por el ingreso de 11 548 millones en la cuenta de capital, por lo que tanto la menor entrada como la salida de capitales disminuyeron las reservas internacionales (que a fines de 1994 eran de sólo 6 148 millones de dólares), comprometiendo el financiamiento del déficit externo y las obligaciones de corto plazo, lo que terminó en la devaluación, acentuando las acciones especulativas de salidas de capitales del mercado de dinero y de capitales.

Por su parte, los activos de residentes mexicanos en el exterior se incrementaron 5 460 millones de dólares, rubro que constituyó salidas de capital al exterior.

Como puede verse, los requerimientos de capital para financiar los desequilibrios productivos y el déficit externo fueron mayores que la entrada de capitales, que se frenaron por las propias expectativas negativas que la economía y el sector externo habían configurado. Como apunta Arturo Huerta: "la incertidumbre y la pérdida de confianza que promueve la salida de capitales se derivan de la falta de perspectivas de rentabilidad y crecimiento, y no de los problemas políticos a los que muchos oficialistas hacen referencia".¹⁰

De ahí que,

al dejar de venir capitales, la economía no tiene condiciones para mantener la estabilidad monetaria y el poco crecimiento económico alcanzado. La economía tiene que ajustarse a su baja dinámica productiva y de acumulación interna, siendo ésta incapaz de financiar el déficit externo y sus adeudos y obligaciones con sus acreedores y tenedores de acciones.¹¹

Luego de un periodo en el que parecía imposible de alcanzar el control de la inflación (1982-1987), ya que en 1987 llegó a 159.2%, la política de los pactos le dio prioridad. En este contexto, en diciembre de 1987 el gobierno implementó la llamada política de estabilización, usando como elemento central de la política inflacionaria a la política cambiaria, junto con la política de apertura comercial, reducción de los aranceles y el control de los precios del sector público y de los salarios.

¹⁰ Arturo Huerta G., "La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla", en *Investigación Económica*, núm. 212, p. 24.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

La política de ajuste predominante en el Pacto se ha sustentado en el principio de estabilidad monetaria y cambiaria. El gobierno rompió el proceso recesivo e inflacionario a través de una reforma monetaria que se sustentó en una paridad peso-dólar nominal fija, la cual estaba encaminada a usarla como "ancla" nominativa para reducir la inflación y alcanzar la estabilidad y confianza del valor de la moneda nacional para eliminar prácticas especulativas que atentan sobre el mercado de divisas, de dinero y de capital.¹²

Una vez lograda la estabilidad cambiaria y eliminadas las expectativas devaluatorias se frenó la fuga de capitales, por lo que fue fundamental mantener altas tasas de interés, sobre todo a partir de 1988.

El cuadro 11 nos da una idea general de la forma en que evolucionó la inflación de 1988 a 1994.

CUADRO 11
METAS Y RESULTADOS DE LA INFLACIÓN
EN MÉXICO: 1988-1994
(Porcentajes de diciembre a diciembre)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Metas pactos*	79.6	consolidar abatimiento	23.0	consolidar abatimiento	un dígito	un dígito	5.0
Metas FMI*	—	18.0	15.0	14.9	9.4	—	—
Inflación internacional ¹	—	20.5	23.0	8.3	—	3.0 ²	2.6 ²
Resultados	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1
Canasta básica	—	15.4	33.4	22.3	8.1	7.5	8.1
Mercancías libres	—	10.3	20.2	13.6	9.9	5.1	5.1
Servicios libres	—	39.5	36.9	20.1	17.7	10.4	7.6

FUENTE: Banco de México, *Informe Anual*, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

* Datos de los pactos de estabilización de 1987 a la fecha y las cartas de intención firmadas por México con el FMI.

¹ La inflación internacional es la inflación de los principales socios comerciales, medida en pesos, considerando sus tasas de inflación internas, su participación en el intercambio comercial de México y sus tipos de cambio respecto al peso.

² Corresponde a la inflación de Estados Unidos.

¹² Arturo Huerta, *La política de estabilización en México, diciembre de 1987-1993*, p. 8.

Como se recordará, para 1988 se buscaba reducir la inflación a la mitad de la registrada en 1987, o sea a 79.6%, y el resultado que se obtuvo fue de 51.7% (en virtud del efecto rezagado de los ajustes acordados en 1987), rebasando la meta planteada.

Para 1989 el PECE buscaba consolidar el abatimiento de la inflación, mientras que la meta de la Carta de Intención para ese año era de 18% y el resultado obtenido de 19.7%, por arriba de las metas planteadas internamente, aunque ligeramente inferior a la de nuestros principales socios comerciales. En esta reducción de la inflación fue decisivo el papel de la política cambiaria, consistente en mantener durante el año un desliz cambiario de un peso diario.

Nótese que los precios de los servicios libres crecieron 39.5%, sobre todo por el aumento de 56.5% en las rentas de casas-habitación. Sin embargo, para 1990 se registró un repunte de la inflación de 29.9% no obstante la reducción del desliz cambiario y que se corrigieron algunos precios relativos, rebasando en casi 7% la inflación internacional, cuando a partir de ese año se trataba de acercarla a la que registran los principales socios comerciales de México.

En ese año no sólo aumentaron los precios de los bienes que forman la canasta básica (33.6%) a consecuencia del aumento de 41.4% de los bienes básicos del sector público que habían quedado rezagados, sino también las mercancías con precios libres y los servicios libres.

A pesar de que se buscaba consolidar el abatimiento de la inflación y de que la meta, según lo pactado con el FMI, era de 14.9%, el resultado fue de 18.8 por arriba de la meta esperada. Los precios de los bienes que forman la canasta básica aumentaron 22.3% por la eliminación de rezagos en algunos de ellos, además de las gasolinas, electricidad, pan blanco y transporte público en el Distrito Federal.

Si bien en 1992 se alcanzó la inflación más baja desde 1982 (11.9%), ésta fue mayor a la programada (de 9.4%) con el FMI y de un dígito según el PECE, y el precio de los servicios libres creció 17.7% debido a los incrementos en colegiaturas (34.4%), servicios médicos (25%) y rentas (14.5 por ciento).

Aunque en 1993 se logró una inflación de un dígito (8%) como era la meta de los pactos, estuvo por arriba de la de Estados Unidos, su principal socio comercial. Por su comportamiento destacan los servicios libres, que tuvieron una alza 10.4% superior al promedio general y que contribuyó con casi la mitad del alza de precios que se registró en 1993 (los mayores aumentos fueron: educación y esparcimiento 15.8%, vivienda 10.2% y salud y cuidado personal 9.3%), mientras que las mercancías libres aumentaron 5.1 por ciento.

Esta disminución de la inflación es atribuible tanto al manejo de la política monetaria y de tipo de cambio como a la política salarial pactada en la renovación

del PECE de octubre de 1992, ambas dirigidas a alcanzar una inflación de un dígito.

Durante 1994 el crecimiento de la inflación bajó a 7.1%, aunque como se aprecia en el cuadro 11 los precios de los servicios libres aumentaron 7.6%, las mercancías libres 5.1% y los precios de la canasta básica 8.1%, cifra superior a la inflación general y a los dos rubros anteriores.

Esta inflación de un dígito se logró a pesar de que se ajustaron algunos precios y tarifas de bienes producidos por el sector público de acuerdo con sus referencias internacionales.

En síntesis, en materia de inflación se logró una importante reducción de 1988 a 1994. Es decir, la política de ajuste de México tuvo éxito por cuanto disminuyó la inflación y logró el equilibrio de las finanzas públicas; sin embargo, detrás de este éxito están las contradicciones que ha generado en el sector externo y en el aparato productivo.

Además, la reducción del déficit público no logró que inflación y crecimiento económico sostenido marcharan paralelos para lo cual tiene que haber, como dice Arturo Huerta, un aparato productivo eficiente y competitivo, es decir, debe crecer la productividad, debe haber holgura en el sector externo (o flujo permanente de recursos para financiar el déficit), estabilidad en el sector financiero que se traduzca en disponibilidad y baratura del crédito de largo plazo. Ni la reducción de la inflación ni el saneamiento de las finanzas públicas han tenido como base el crecimiento de la productividad ni el saneamiento del sector externo, sino la entrada de capitales y los ingresos provenientes de la privatización.

En el periodo 1983-1987, como vimos, se alcanzó un superávit comercial externo, pero a costa de contraer el crecimiento del PIB, de una elevada inflación y de altos déficit públicos. Y ahora, con las políticas de los pactos se redujo la inflación a partir de 1988 y se logró sanear las finanzas públicas, pero el precio fue ampliar el desequilibrio productivo, creciente desempleo y déficit del sector externo.

Como dijimos al inicio de este capítulo, el gobierno buscaba bajar la inflación mediante una política cambiaria sobrevaluada, tanto para acercarse al nivel de inflación de Estados Unidos como para reducir la propia sobrevaluación existente. No obstante, esta política se ha traducido en un deterioro de la capacidad productiva que atenta al crecimiento de la productividad indispensable para reducir los niveles de sobrevaluación. De tal forma, la política cambiaria, junto a las deficiencias productivas frente a Estados Unidos han provocado que en el actual contexto de economía abierta se modifique drásticamente la situación de la balanza comercial externa, ampliando el déficit en cuenta corriente, comprometiendo el crecimiento de la economía y hacién-

dola más dependiente de la entrada de capitales, y que la inflación interna sea superior a la de Estados Unidos.

Política fiscal. Uno de los elementos centrales de la actual política económica es la estricta disciplina en el manejo de las finanzas públicas plasmada tanto en los programas de estabilización como en los convenios firmados con el FMI, argumento que es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas públicas y para consolidar la estabilización de la economía (véanse los cuadros 4, 5 y 6).

En este sentido, entre las metas que se tenían sobre los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) destaca la reducción de éstos, de 9% en 1989 a 2.3% en 1992 (cuadro 12). Y revisando los datos que proporciona el Banco de México encontramos que los RFSP pasaron de 12.7% en 1988 a 5.7% del PIB en 1989 como resultado de la disminución que debido a la menor inflación experimentaron respecto a su nivel de 1988 las tasas nominales de interés internas y al aumento del superávit primario, que pasó de 6.4% del PIB en 1988 a 8.3% en 1989, que es el porcentaje más alto que se ha registrado en el país. Al aumento del superávit primario contribuyó el aumento de los ingresos tributarios del gobierno federal, producto, a su vez, de la ampliación de la base gravable, toda vez que se redujo el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las empresas y de las personas físicas; por consiguiente, en ese año se rebasó la meta planteada que era de 9 por ciento.

CUADRO 12
FINANZAS PÚBLICAS
(En porcentaje del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992
RFSP (metas)	—	9.0	—	2.0	2.3
Real	12.7	5.7	3.8	1.5	0.5
Gasto público	—	aumentará en gasto social	0.5	0.2	0.2
Déficit operacional ¹	—	2.0	1.0	1.8	—
Real	-4.1	-1.7	1.8	3.3	3.6
Superávit fiscal (primario)	8.0	7.3	7.0	6.9	6.0
Real	6.4	8.3	8.0	5.5	—

FUENTE: Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

¹ Es el corregido por la inflación, se deduce del pago de intereses el componente inflacionario interno.

Para 1990, los RFSP pasaron, como proporción del PIB, de 5.7% en 1989 a 3.8%, reducción que se explica por las menores erogaciones por concepto de intereses y por el superávit primario que fue de 8% del PIB en 1990, ligeramente inferior al de 1989. En 1991 los RFSP fueron de 1.9% del PIB si se consideran los ingresos por la desincorporación de empresas; pero si no se incorporan tales ingresos, el resultado es de 1.5% del PIB, es decir, 2.3% inferior al del año anterior y el más bajo del periodo. Y finalmente, en 1992 los RFSP fueron de 3.4% del PIB si se consideran los ingresos extraordinarios (30 123 millones de nuevos pesos); pero si los excluimos, entonces estos RFSP fueron de 0.5% del PIB, lo que permitió que en el transcurso del año se efectuara una amortización de deuda pública, a lo que hay que sumar el menor nivel promedio de las tasas de interés internas y externas respecto a las de 1991, que se tradujo en una reducción importante del servicio de la deuda pública.

En el cuadro 13 podemos observar que los RFSP totales en 1990 fueron de 25 395 billones de pesos, cifra menor a la de 1989, y que se explica por el superávit primario generado y por la reducción del servicio tanto de la deuda pública interna como externa.

Pero a diferencia del año anterior, en el que hubo una amortización de créditos externos, en 1990 el financiamiento externo neto del sector público fue de 3 968 billones de pesos; además, en ambos años el sector público satisfizo la mayor parte de sus requerimientos mediante la colocación directa de títulos de deuda pública en el sector privado. En tanto que del flujo de recursos internos canalizados en 1990 al sector público, 3 412 billones de pesos provinieron de la banca múltiple; 1 225 billones se derivaron de las amortizaciones de las obligaciones de la banca de desarrollo con el sector privado y 22 085 billones de la colocación de valores del sector público entre el público ahorrador, y el financiamiento neto del Banco de México al sector público fue negativo (-2 845 billones de pesos).

Para 1992 los RFSP sin ingresos extraordinarios fueron 876 millones de nuevos pesos y con ingresos extraordinarios se obtuvo un právit de 32 353 millones de nuevos pesos.

En 1993 por segundo año consecutivo, sin considerar los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de los bancos y de Telmex, el sector público no financiero obtuvo un resultado de caja superavitario de 27 667 millones de nuevos pesos, equivalente al 2.5% del PIB, que aunque menor que el del año anterior permitió también realizar una importante amortización neta de deuda pública. Si se incorporan los ingresos extraordinarios obtenidos ese año, los requerimientos financieros del sector público ascendieron a 22 079 millones de nuevos pesos, lo que representa el 2% del PIB; esto

CUADRO 13
FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
(Flujos en billones de pesos)

Concepto	1989	1990	1991		1992		1994	
			A	B	A	B	A	B
RFSP (totales)	29 379	25 395	12 119	16 292	876	32 353	57 676	52 991
Financiamiento externo neto	-2 766	3 968	-8 008	-13 246	1 235	-7 888	17 195	15 056
Financiamiento interno bruto	32 145	21 427	20 127	-3 048	-359	-24 465	40 481	37 935
Banco de México	6 933	-2 845	5 975	-16 565	21 926	-2 180	23 751	21 205
Banca múltiple	2 449	3 412	18 167	18 007	—	—	7 913	7 913
Sector privado	22 763	20 860	-4 016	-4 490	11 875	11 875	9 400	9 400
Por valores del sector público	22 485	22 085	-6 664	-7 139	412	412	-583	-583
Por obligaciones de la banca de desarrollo	278	-1 225	2 648	2 648	9 006	9 006	—	—
Por SAR (IMSS-ISSSTE)	—	—	—	—	2 457	2 457	—	—

FUENTE: Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

A: Sin ingresos por desincorporación.

B: Con ingresos por desincorporación.

último, aunado al menor promedio de las tasas de interés nominales internas y externas respecto a las de 1992, se tradujo en una reducción del servicio de la deuda pública.

Como proporción del PIB, durante 1993 se obtuvo un superávit primario de 3.7% y un superávit operacional de 1.1% con exclusión de los ingresos extraordinarios, es decir 2.5% menor al obtenido en 1992, debido a la drástica caída de los ingresos extraordinarios.

El superávit económico primario en 1994, sin incluir los ingresos extraordinarios, fue de 2.3% del PIB, en tanto que el déficit operacional del sector público no financiero, con exclusión de los ingresos extraordinarios, fue de 6 814 millones de nuevos pesos, lo que equivale a 0.5% del PIB. Considerando los ingresos extraordinarios, el déficit operacional para 1994 fue de 2 129 millones de nuevos pesos, equivalente a 0.2% del PIB.

En ese mismo año, si se consideran los ingresos extraordinarios derivados de la venta de las acciones de los bancos, Telmex, otros organismos públicos y empresas paraestatales, el uso de recursos del sector público fue de 52 991 millones de nuevos pesos (véase cuadro 13).

En materia de gasto público, tanto en los convenios con el FMI como en los diversos pactos para la estabilización se decía que aumentaría (aunque si vemos los cuadros 4, 6 y 12 dicho aumento no excedía de un punto porcentual de 1989 a 1992) y sería canalizado a gasto social, es decir, a agricultura, salud, educación e infraestructura.

En las diferentes cartas de intención que México firmó con el FMI y en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se decía que una de las prioridades de la administración era permitir el acceso de la población de menores ingresos a mejores niveles de bienestar, educación, salud y vivienda. El mismo presidente de la República, Carlos Salinas, en su mensaje de toma de posesión reconoció su deber de combatir la pobreza, para lo cual no sólo se debía gastar más en infraestructura social, usando los recursos obtenidos de la privatización de empresas públicas y de la racionalización del gasto en otras áreas del gobierno, sino aplicar esos recursos de manera más eficiente.

En este contexto, en diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como expresión del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema; en este sentido, a partir de ese año, el Pronasol ha desembolsado en promedio 3 billones de pesos al año, lo que representa el 0.4% del PIB.

Ahora bien, si revisamos el monto de los recursos del gasto público como proporción del PIB que nos proporciona la OCDE,¹³ vemos que en 1980 se des-

¹³ OCDE, *Études Économiques de l'OCDE, Mexique, 1991-1992*, pp. 106-110.

CUADRO 14
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA
Y DESARROLLO SOCIAL¹
(Porcentaje del PIB)

	1980	Promedio 1981-1982	Promedio 1983-1984	1988 ²	1989	1990	1991	1992 ³	1993 ³
1. Educación	3.1	3.7	2.9	2.6	2.7	2.7	3.2	3.5	4.0
2. Salud	3.5	3.7	2.9	2.8	3.0	3.2	3.7	3.9	4.1
3. Bienestar	0.6	1.0	0.6	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5*	0.6*
4. Total: 1+2+3	7.2	8.4	6.4	5.6	6.0	6.3	7.4	7.9	8.7
5. Desarrollo urbano	0.8	0.9	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4
6. Desarrollo rural	3.1	2.9	2.2	1.0	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9

FUENTE: *Études Économiques de l'OCDE. Mexique, 1991/1992*, p. 107.

¹ Gasto actual (incluyendo transferencias) más la inversión del gobierno general y organismos públicos bajo control presupuestal (excluyendo gobiernos estatales y municipales).

² Incluye fondos utilizados para financiar programas de bienestar, denominados "fondos de solidaridad" en documentos presupuestales, antes del establecimiento de Pronasol. Desde 1988 en adelante, las cifras representan exclusivamente fondos usados para el desarrollo social bajo el Pronasol.

³ Para 1992 y 1993 se tomaron del *Anexo del Sexto Informe de Gobierno, 1994*.

* Se refiere al gasto en solidaridad y desarrollo regional.

tinaba a educación, salud y bienestar social el 7.2%, y a partir de 1988, cuando el gasto gubernamental se redujo en aras de la consolidación fiscal, hubo recortes en dichos rubros, así como en desarrollo rural, que también contribuye a combatir la pobreza. Además, los recortes en el gasto de desarrollo urbano reflejan en cierto modo subsidios menores para el transporte público en la ciudad de México. Pero en general, se observa en el cuadro 14 que hubo una reducción sustancial de los servicios sociales básicos y de la infraestructura asociada a ellos. A partir de 1989, con la recuperación del crecimiento económico y la renegociación de la deuda se liberaron recursos para el gasto social, pero no fue hasta 1991 cuando su participación en el PIB recuperó aproximadamente su nivel de 1980 (7.4 por ciento).

Y por si estos datos no fueran suficientes, Pedro Aspe, secretario de Hacienda y Crédito Público, presenta un cuadro de gasto social del gobierno federal¹⁴ en el que se puede apreciar que en 1980 éste representaba el 8.1% del PIB, mientras que de 1989 a 1991 este porcentaje bajó a 6.2, 6.5 y 7.6%, respectivamente, es decir, que en 1991 quedó por abajo del que registró en 1980.

Por lo que respecta al gasto público destinado a desarrollo social (educación, salud y bienestar) aumentó su participación como proporción del PIB, al pasar de 7.9% en 1992 a 8.7% en 1993, logrando superar el promedio para 1981-1982 que fue de 8.4%, según se desprende del cuadro 14.

Las erogaciones del subsector solidaridad en ese año crecieron 10.7%, lo que equivale a 8 356 millones de nuevos pesos, realizándose inversiones por un total de 7 486 millones de nuevos pesos.

En el marco de la octava renovación del pacto, el 3 de octubre de 1993, se anunció la entrada en vigor del Programa de Apoyo al Campo (Procampo), según el gobierno como un complemento de las reformas al artículo 27 constitucional y de programas como el Procede (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos).

Las autoridades definieron al Procampo "como un programa de apoyo directo a los productores rurales", sobre todo al sector rural que vive en extrema pobreza; sus objetivos son mejorar las condiciones de vida de la población rural, contrarrestar los efectos de los desequilibrios del mercado internacional sobre los productores mexicanos, "apoyar directamente a más de 3.3 millones de productores, de los cuales 2.2 permanecen al margen de cualquier apoyo", fomentar la organización de los productores tanto para modernizar la comercialización de sus productos como para enfrentar la

¹⁴ Al respecto véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, p. 106. Aquí se dice que el gasto social del gobierno federal engloba el que se aplica a educación, salud y desarrollo social.

competencia externa en un mercado abierto, entre otros. “Los productores recibirán apoyos directos por hectárea para cultivo de maíz, frijol, arroz, sorgo, soya, trigo y algodón. La instrumentación del programa tendrá una duración de 15 años.”¹⁵

Por otro lado, en 1994 el gasto programable del sector público presupuestal aumentó 11.5 %, destacando el impulso a los programas de educación, salud y desarrollo rural, entre otros. Por su parte, el gasto de capital del sector público no financiero (que incluye inversión física e inversión financiera), se incrementó 0.5 % del PIB con relación a 1993, lo que se explica por la inversión del sector presupuestal mediante los programas de infraestructura básica del Pronasol y los proyectos de carreteras, petróleo, electricidad, irrigación y agua potable.

Esta revisión somera de la información oficial (SHCP) nos permite afirmar que a pesar de que uno de los pilares de la política económica del gobierno ha sido (cuando menos en el discurso oficial) elevar la eficiencia de la política fiscal para mejorar su impacto distributivo; a pesar de que explícitamente se ha dicho que el objetivo del gobierno a través del gasto público es invertir más en los servicios de educación, salud e infraestructura en beneficio de la población más necesitada, y a pesar de que el Pronasol fue creado con miras a combatir la pobreza extrema, las medidas implementadas no han logrado resolver los problemas y que, en todo caso, las condiciones económicas no han generado condiciones adecuadas para incrementar sustancialmente los recursos hacia estos rubros sociales, que se han mantenido en alrededor del 6.3 % en promedio en ese lapso y sólo en 1991 se superó el porcentaje que registró en 1980.

En materia de ingresos, tanto en los convenios con el FMI como en el PSE y luego en el PECE se establecía que para 1989 el déficit operacional bajaría en 2 % del PIB, en tanto que para 1990 se buscaría disminuirlo en 1 % y para 1991 sería de 1.8 % del PIB.

Al respecto tenemos que de 1988 a 1989 el déficit operacional se redujo de 4.1 a 1.7 % del PIB y para 1990 se logró un superávit operacional de 1.8 % del PIB; dicho resultado se explica por la disminución de las tasas de interés reales de la deuda interna y las nominales de la deuda externa en virtud de la renegociación de la deuda del sector público con los acreedores del exterior, aunque los resultados positivos alcanzados en cuanto a RFSP y al superávit fiscal primario y operacional no incorporan los beneficios de la reducción negociada de los saldos de la deuda externa. Para 1991 dicho superávit fue aún más elevado: 3.3 % del PIB.

¹⁵ Para mayor información véase Argelia Salinas Ontiveros, “Procampo: antes y después del estallido zapatista”, en *Momento Económico*, núm.72, marzo-abril de 1994.

Por su parte, el superávit fiscal primario, como ya dijimos, aumentó de 6.4% del PIB en 1988 a 8.3% en 1989, producto del aumento de los ingresos tributarios. Este porcentaje es mayor a la meta planteada que era 7.3% (cuadro 12), y aunque en 1990 bajó a 8% rebasó el objetivo de 7%, mientras que en 1991 fue de 5.5% del PIB sin considerar los ingresos por la venta de entidades públicas.

Como ya se mencionó, el gobierno de Salinas de Gortari siempre ha manejado que para controlar la crisis y lograr la recuperación de la economía es necesario el saneamiento de las finanzas públicas y efectuar una reforma del sistema tributario.

En 1987, la reforma fiscal originó una importante elevación de la base gravable. Además, en los años recientes la recuperación económica y las reformas fiscales han mejorado la participación de los ingresos tributarios en el producto total de la economía, cosa que podemos apreciar si revisamos la composición de los ingresos del gobierno federal, cuya tendencia ha sido darle mayor relevancia a los impuestos como fuente de ingresos.

Esta tendencia se refuerza si a esto le agregamos que el precio del petróleo ha tenido una evolución desfavorable desde mediados de los ochenta. En consecuencia, ante la necesidad de incrementar los ingresos públicos el gobierno ha tenido que modificar su sistema tributario y mantener precios relativos adecuados para los bienes que ofrece el sector público.

Ahora bien, si analizamos las medidas fiscales de los últimos años podemos decir, en términos generales, que han tenido como objetivos la simplificación del sistema fiscal, eficiencia, equidad y el incremento de la recaudación.

En este sentido destaca la reforma tributaria de 1987, cuyo objetivo fundamental fue tratar de armonizar el sistema tributario interno con los vigentes en el exterior a fin de mejorar la competitividad externa de México y corregir distorsiones mejorando la eficiencia, la equidad y la simplificación mediante una disminución de la tasa del ISR y un incremento de la base gravable.

Entre las medidas que se tomaron para ampliar el universo de contribuyentes destaca la introducción en 1989 de

un nuevo impuesto, que ha tenido gran importancia en la mejoría de la captación tributaria. Se trata de un mínimo de 2% sobre los activos de las empresas. Este impuesto se acredita contra el pago del impuesto sobre la renta; pero si la empresa tiene pérdidas o no demuestra utilidades, por lo menos tiene que pagar el impuesto sobre los activos. De esta forma el gobierno se asegura de que las empresas le paguen un monto mínimo de impuesto, con lo que se ha reducido notablemente la evasión.¹⁶

¹⁶ Flavia Rodríguez, *Reformas tributarias en América Latina, 1987-1992: un análisis comparativo*, CEMLA, p. 13.

Durante 1990 destacan las siguientes reformas: la adecuación de las multas al proceso inflacionario, pues cuando las multas no estaban indizadas al índice de precios al consumidor algunas empresas incurrían a propósito en ellas, evadiendo temporalmente los impuestos; la reducción de las tasas marginales impositivas para promover la competitividad con el exterior, de manera que la de las empresas pasó de 39.2% en 1988 a 35% en 1991; las tasas del ISR a personas físicas también se modificaron y el número de estratos se redujo de 12 a 6; así el estrato de ingresos menor pagaría una tasa marginal de 3% y el más alto de 40%. Además, para fortalecer los ingresos tributarios se elevó la tasa del IVA que grava los servicios en las zonas fronterizas, del 6 al 15%, y en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) hubo dos modificaciones; se redujeron las tasas del impuesto sobre automóviles nuevos. También se destinó a los estados el 100% de la recaudación del ISR que generen los contribuyentes menores que dejen de tributar como contribuyentes menores e ingresen al régimen general de este impuesto. Además, a fin de ayudar a la simplificación del sistema tributario, a partir de 1990 los contribuyentes del IVA efectúan el pago del mismo a través de los principales bancos comerciales del país.¹⁷

Para corregir el hecho de que al inicio del sexenio las tasas impositivas de las personas físicas y de las empresas eran de hasta 50 y 42%, respectivamente, en 1991 la tasa del ISR de las empresas se redujo gradualmente de 42% en 1988 a 35%, mientras que el ISR de las personas físicas pasó del 59 al 35% a partir de 1990. Además, a partir de 1991 la reforma fiscal estableció la ampliación en el número de contribuyentes y el tránsito gradual hacia una economía formal porque se obliga a los contribuyentes a pagar de acuerdo con su tamaño, a llevar ciertos registros y a guardar y expedir algunos comprobantes. También se le dio mayor atención a la evasión fiscal, fortaleciendo la fiscalización y el establecimiento de mecanismos de control.

Dentro de las reformas efectuadas al ISR está la de hacer un examen cuidadoso de la racionalidad de todas las exenciones y deducciones. Así, por ejemplo, las deducciones de comidas y compra de automóviles para ejecutivos se califican actualmente con mayor cuidado para asegurar que estén vinculadas a la operación de la empresa y no se usen simplemente como forma de evasión fiscal. Con estas medidas y con la ampliación de la base gravable se está compensando la caída en el ingreso proveniente de los recortes en las tasas.¹⁸

¹⁷ Para más información sobre estas reformas, véase Francisco Gil Díaz, "La reforma fiscal 1989", en *El Mercado de Valores*, núm. 2, 1989, pp. 11-14.

¹⁸ Para más información, véase Francisco Gil Díaz, "Reformas fiscales para 1991", en *El Mercado de Valores*, núm. 2, 1991, p. 10.

A partir del 1 de noviembre de 1991 la tasa general del IVA bajó de 20 y 15 a 10% en el marco de las negociaciones del PECE y el Congreso aprobó una reforma que sustituyó las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables en las zonas fronterizas del país por un solo impuesto de 10%. Dicha reforma está en vigor desde el 1 de enero de 1992, de modo que sólo quedan dos tasas: del 10 y 0%. También se recorrió la fecha de pagos de los impuestos del 11 al 17 de cada mes; se aplicó la calidad de deducible a las inversiones en automóviles, siempre y cuando sean vehículos para uso exclusivo del negocio, y el cambio más reciente fue el establecimiento del subsidio fiscal de hasta un 50% del monto que por concepto del ISR deben cubrir los contribuyentes con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos.

Por último, en 1992 —según Francisco Gil, subsecretario de Ingresos de la SHCP— hubo un gran aumento en el número de contribuyentes, al pasar de 1.6 millones en 1988 a 2.7 millones en 1991, a la vez que mejoró el control y cumplimiento en el pago de las contribuciones.¹⁹

En 1993 la política de ingresos se orientó a apoyar la política de estabilización; se profundizaron las reformas al régimen tributario mediante la ampliación de la base gravable, que pasó de 4 812 450 contribuyentes en 1992 a 5 421 459 en 1993; se redujeron las tasas impositivas y se simplificó el esquema tributario mediante la modificación de la "miscelánea fiscal". Por su parte, el comportamiento de los precios y tarifas públicas fue acorde con el objetivo de abatir la inflación, sin que esto se tradujera en el otorgamiento de subsidios.

En consecuencia, los ingresos totales del gobierno federal pasaron de 17.7% en 1992 a 17.3%, como puede verse en el cuadro 15. El ISR pasó de 5.6 a 6.1% en esos mismos años, el IVA siguió igual que en 1992 (2.9%) y el IEPS se mantuvo en 1.7%. Los ingresos por el Impuesto a la Importación pasaron de 1.2% en 1992 a 1.1% en 1993, y el rubro de otros ingresos tributarios también permaneció igual que en 1992 (cuadro 15).

Además, el 3 de diciembre de 1993 se publicó la ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el PECE, mismas que se orientaron a mejorar la distribución de la carga fiscal, estimular la inversión de las empresas, promover la competitividad de la planta industrial y contribuir al mantenimiento de la planta productiva y el empleo. Estas medidas incluían, entre otras, la modificación al régimen de acreditación del ISR de las personas físicas y la ampliación de 5 a 10 años de plazo para acreditación del Impuesto al Activo, a fin de estimular la inversión; disminución de la

¹⁹ Véase Francisco Gil Díaz, "Reforma fiscal 1992", en *El Mercado de Valores*, núm. 3, 1992, p. 7.

tasa del ISR para actividades empresariales, de 35 a 34%, el aumento de hasta dos salarios mínimos en los niveles de ingresos por los cuales los asalariados no pagan el ISR y un incremento de 20 a 25% de la tasa de depreciación anual de vehículos automotores.

Para 1994 influyeron en la evolución de las finanzas públicas las medidas fiscales acordadas en la renovación del PECE de octubre de 1993 y el mayor costo financiero de la deuda pública.

Igual que en el año anterior, se amplió el padrón de contribuyentes, bajaron las tasas impositivas y se simplificó el cumplimiento de las obligaciones tributarias. No obstante, los ingresos provenientes del ISR disminuyeron a 5.7%; el IVA aumentó de 2.9% en 1993 a 3.1% en 1994 por la mayor actividad económica de ese año y por los pagos de Pemex correspondientes al ejercicio del año anterior. El IEPS pasó de 1.7 a 2.2% debido a los pagos hechos por Pemex y a la redistribución de la carga fiscal en favor de la recaudación vía impuestos y en contra de la correspondiente a derechos; finalmente, los ingresos no tributarios bajaron 0.3% respecto al nivel de 1993.

Después de esta breve exposición de los cambios en materia fiscal, la pregunta obligada es en qué han contribuido al mejoramiento de las finanzas públicas. Para responder a esta pregunta debemos hacer un desglose de los ingresos recaudados por los dos tipos de impuesto que realmente fueron objeto de cambios: el IVA y el ISR.

Si observamos el cuadro 15 vemos que la participación del IVA en el PIB se mantuvo en promedio, de 1988 a 1992, en alrededor de 3%, por lo que ha tenido una gran presencia para ayudar a mantener la recaudación tributaria en México. Y aunque todavía hay muchos problemas de evasión con este impuesto, cada día se busca mejorar su administración y fiscalización con ayuda de los sistemas de información automatizados.

En relación con el ISR, en el mismo cuadro se puede apreciar que este impuesto tiene una gran importancia, pues constituye la principal fuente de ingresos no petroleros. Sin embargo, a pesar de las modificaciones que se introdujeron en este impuesto, lo que han hecho es aproximar su recaudación a los niveles previamente alcanzados, y sólo en 1992 el aumento en su recaudación es más notorio.

Además, como señala Flavia Rodríguez en el trabajo antes mencionado, la contribución de los cambios en materia tributaria para disminuir el déficit fiscal fue muy reducida y, en todo caso, el mérito de estas reformas es haber logrado mantener prácticamente constantes los ingresos tributarios. En consecuencia, se puede decir que las reformas tributarias por sí mismas no generaron los recursos necesarios para equilibrar el presupuesto y se ha tenido que generar recursos complementarios para lograr el ajuste de las finanzas públicas, vía

los ingresos de la venta de empresas públicas al sector privado.

No obstante, las reformas a la administración fiscal arrojan los siguientes hechos: se ha automatizado y modernizado el sistema de información y se han iniciado procesos de sistematización de la información del contribuyente, se han hecho esfuerzos para tener un buen censo de contribuyentes, haciendo seguimientos especiales para los grandes contribuyentes; se ha implementado un sistema de registro único de contribuyentes que permite ubicar, identificar y clasificar causantes; hoy en día, el 10% de los contribuyentes está sujeto a auditoría en forma aleatoria (5% a cargo del gobierno federal y 5% de las autoridades locales), y se ha avanzado en la persecución de delitos fiscales que conllevan encarcelamiento cuando se demuestra la defraudación fiscal.

También de 1989 a 1991 se han incrementado los ingresos no petroleros en más de 1.5% del PIB, mientras que los ingresos petroleros han disminuido. Una buena parte de este incremento se explica por mayores ingresos derivados del ISR a partir de una base que se expandió de 1 920 000 a 2 904 000 contribuyentes, y el resto proviene del IVA y de los impuestos al comercio exterior (cuadro 15).

CUADRO 15
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(Porcentajes del PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992 ²	1993	1994
<i>Ingresos totales</i>	16.5	17.5	17.3	17.3	17.7	17.3	17.1
Petroleros	5.7	5.5	5.2	4.9	—	2.5	2.5
No petroleros	10.8	11.9	12.2	12.4	17.7	14.8	14.6
<i>Tributarios</i>	9.6	9.7	10.4	10.7	12.2	12.7	12.8
ISR*	5.1	5.0	5.1	5.1	5.6	6.1	5.7
IVA	2.9	2.8	3.2	3.2	2.9	2.9	3.1
IEPS	0.9	0.9	0.9	0.7	1.7	1.7	2.2
Importación	0.4	0.7	0.9	1.1	1.2	1.1	1.0
Otros	0.3	0.3	0.3	0.6	0.8	0.8	0.7
<i>No tributarios</i>	1.2	2.2	1.8	1.7 ¹	5.5	4.6	4.3

FUENTE: Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

* Incluye el impuesto al activo de las empresas en 1989 y el impuesto al activo en 1990.

¹ Excluye ingresos por desincorporación de bancos, Telmex y las ganancias por la recompra de la deuda externa.

² Para 1992, el Banco de México reportó como ingresos totales lo que obtuvo por concepto de ingreso tributario y no tributario.

En suma, comparando las metas con lo que se logró, se puede decir que se avanzó en cuanto a hacer cambios en materia tributaria, en hacer una cruzada nacional contra la evasión y fortalecer la administración fiscal.

En materia de deuda externa, para 1988 era más que evidente que México no podía continuar con la recesión económica, pues de ser así se hubiera puesto en peligro la potencialidad del crecimiento. Y si a esto agregamos que la población demandaba revertir el deterioro de los niveles de bienestar, entenderemos que no era casual que en su discurso de toma de posesión el presidente Salinas afirmara que uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de recuperación económica con estabilidad de precios era reducir la transferencia neta de recursos al exterior hasta ubicarla en 2% del PIB en promedio entre 1989 y 1994, a fin de recuperar las tasas de crecimiento históricas y llegar a una tasa de 6% en 1993 y 1994.

Los cuatro lineamientos de política de deuda externa serían: reducir la deuda externa histórica (deuda acumulada); disminuir la transferencia de recursos al exterior; lograr un financiamiento multianual para disminuir la incertidumbre, y disminuir la deuda como proporción del PIB.

Así, a principios de 1988 se inició la primera fase de la operación de intercambio de deuda externa por bonos que México ofreció a sus acreedores bancarios sobre la base de una participación voluntaria, y que implicó el intercambio, con descuento, de una parte de su cartera de deuda pública reestructurada por nuevos bonos que con ese fin emitiría el gobierno mexicano. Esta emisión requirió de la conformidad de la mayoría de los bancos acreedores del país, por lo que la emisión debía contar con la garantía colateral de un "bono cupón cero" de la Tesorería de Estados Unidos.

Cubierta esta etapa se inició la segunda fase de la operación, consistente en la realización de una subasta de bonos que se llevó a cabo el 26 de febrero y que concluyó el 30 de marzo de 1988, por lo que se pasó a la tercera fase, en la cual se efectuó la emisión de bonos por 2 557 millones de dólares. Y simultáneamente, el gobierno de México compró los bonos cupón cero por un monto que al vencimiento generaría una cantidad equivalente a la nueva emisión de los bonos mexicanos; dicha compra se efectuó invirtiendo parte de las reservas internacionales del país. Los nuevos bonos tendrían una tasa de interés de $1 \frac{5}{8}\%$ sobre la tasa Libor y se amortizarán en un solo pago en el año 20 de su emisión. Aunque esta sobretasa es mayor que la que se aplicaba a la deuda reestructurada (0.81%), el perfil de la deuda mejora al no efectuarse ningún pago del principal hasta el año 2008. Y como se trataba de una transacción estrictamente financiera entre nuestro país y los bancos no implicaba condiciona-

lidad alguna en materia de política económica frente a ningún gobierno u organismo financiero internacional.²⁰

El monto de la deuda elegible para canjearse por los nuevos bonos era de 53 000 millones de dólares, formado por 44 000 millones de dólares de deuda reestructurada y 9 000 millones de las operaciones de dinero fresco de 1983 y 1984, aunque la parte de la deuda que podía rescatarse mediante este mecanismo quedó supeditada al precio al que los bancos presentaran sus posturas y al nivel que México definió como descuento mínimo aceptable.

Como resultado de la subasta, México aceptó solamente 3 665 millones de dólares. Para cancelarlos, emitió 2 557 millones de dólares de nuevos bonos que fueron entregados a los bancos acreedores que participaron en la operación. Con ello, la deuda mexicana se reduce en 1 108 millones de dólares por concepto de capital, lo que a su vez dará lugar a un ahorro de intereses por 1 537 millones de dólares en los próximos 20 años. Esto significa que mediante la inversión de 492 millones de dólares de las reservas internacionales en bonos cupón cero (cuyos intereses se capitalizan durante 20 años) queda asegurado desde ahora el pago del principal al vencimiento de la nueva emisión de bonos por 2 557 millones de dólares a un plazo de 20 años.²¹

A fines de 1988 iniciaron las pláticas con los diversos acreedores de México, siendo la deuda externa total en ese año de 100 384 millones de dólares (cuadros 16 y 17), de los cuales 81 003 millones eran deuda del sector público.

Como puede apreciarse, el monto de la deuda era muy elevado y por tanto se hacía necesario reducirla a fin de aliviar el peso que representaba, pues lo urgente para el gobierno era el crecimiento de la economía; pero la recuperación del crecimiento también preocupaba ahora a Estados Unidos y al FMI. Esta preocupación por el escaso o nulo crecimiento de los países deudores, entre ellos México, no era casual, pues detrás estaba la incertidumbre de una posible interrupción de pagos de los países deudores y los efectos devastadores que esto traería a los países acreedores.

En este contexto debemos ver la propuesta que hizo el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, en marzo de 1989, en la que planteaba la necesidad de reducir la deuda de los países en desarrollo.

Como dice Eugenia Correa, el Plan Brady

Propuso como disminución de pasivos el intercambio de deuda con descuento y

²⁰ Para mayor información, véase "Operación de intercambio de deuda externa por bonos", en *Informe Hacendario Mensual*, SHCP, abril de 1988, pp. 43-44.

²¹ *Ibid.*, p.44.

CUADRO 16
DEUDA EXTERNA TOTAL DE MÉXICO
(Millones de dólares)

Concepto	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ¹	1993*	1994*
Total	107 470	100 384	95 075	96 809	98 263	113 378	127 400	136 000
Pocentaje del PIB	73.6	59.1	48.6	41.9	37.6	34.1	32.1	29.6
Servicio de la deuda pagada	12 087	15 472	14 295	12 121	13 507	20 701	—	32 817

FUENTE: *World Debt Tables, 1991-1992*; *External Debt of Developing Countries*, vol. II, The World Bank.

¹ *World Debt Tables, 1993-1994*.

* *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994*, CEPAL, diciembre de 1994.

la participación de las instituciones multilaterales y los gobiernos para ofrecer las garantías necesarias a la titulación, como se vino haciendo meses atrás y, de esta manera, incorporó o atendió a la demanda de los prestatarios de responsabilidad compartida.

Nuevamente, antepuso como requisito indispensable la aplicación de un riguroso programa de ajuste que: 1] elimine el déficit presupuestal; 2] privatice las empresas estatales (no sólo las ineficientes); 3] otorgue mayores incentivos a la inversión nacional y extranjera; 4] libere el comercio exterior, y 5] libere los sistemas financieros.²²

Con ello, continúa diciendo, “coincidió con su antecesor y ratificó así la propuesta de transformación de las economías prestatarias, además de buscar crear condiciones para servir la deuda”.

Una vez que el gobierno mexicano expuso la necesidad de reducir el débito, el secretario de Hacienda se entrevistó con los principales bancos acreedores del Grupo de los Siete; Japón accedió a prestar y otros países mostraron disponibilidad de hacerlo siempre y cuando se firmara una carta de intención. De modo que aunque finalmente el Grupo de los Siete dio su apoyo al Plan Brady, el elemento decisivo en el proceso de negociación de la deuda externa fue el Acuerdo de Facilidad Ampliada que firmó México con el FMI en mayo de 1989 por tres años, con posibilidad de extenderse a cuatro a opción del gobierno mexicano.

²² Eugenia Correa, *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, p.100.

La estrategia del FMI se centró en la implementación de políticas de ajuste con la participación de préstamos del Banco Mundial y del BID en una nueva modalidad llamada Condicionalidad Cruzada, entendiéndose como tal que los préstamos otorgados por el FMI, el Banco Mundial, el BID, el Club de París y otros acreedores tengan la certeza de encaminarse hacia el objetivo de reducir los desequilibrios de balanza de pagos compatibles con el convenio constitutivo y las normas del Fondo donde financiamiento y ajuste son compatibles.²³

Con la firma de este acuerdo, por primera vez el FMI avalaba un programa económico cuyo objetivo fundamental era el crecimiento económico; ahora, a diferencia de los convenios anteriores, se estableció el objetivo de crecimiento económico como premisa a partir de la cual se derivarían los requerimientos de financiamiento externo; se aceptaba que la reducción de las transferencias netas al exterior fueran de 2 a 3% del PIB; se daba un financiamiento de 4 135 millones de dólares durante un periodo de tres años; se garantizaba un acuerdo multianual que eliminara la incertidumbre y permitiera reactivar la inversión, y buscaba eliminar el excesivo sobreendeudamiento del país para reanudar el desarrollo sostenido.

El siguiente paso en la negociación fue el acuerdo al que se llegó con el Banco Mundial, el Club de París y con la banca comercial.

Con el Banco Mundial se firmó un convenio por medio del cual México recibiría un paquete crediticio por un total de 1 960 millones de dólares. También se acordó que se otorgarían créditos por un promedio de 2 000 millones de dólares anuales durante 1990-1992.

Con el Club de París,

México logró un acuerdo multianual que abarca 2 600 millones de dólares que representan la totalidad de los vencimientos de capital a pagarse del 1º de junio de 1989 hasta el 30 de marzo de 1992 y el 100% de los intereses a pagarse entre el 1º de junio de 1989 y el 31 de marzo de 1990. Asimismo, incluyen el 90% de los intereses por vencer entre el 1º de abril de 1990 y el 31 de marzo de 1991 y el 80% de los intereses por vencer entre el 1º de abril de 1991 y el 25 de marzo de 1992. La cifra de alivio final que se logró en materia de reducción de transferencias con este acuerdo es para 1989, 519 millones de dólares; para 1990, 773 millones de dólares y para 1991, 538 millones de dólares. El acuerdo también asegura financiamiento irrestricto para las importaciones que México realice de los países miembros del Club de París, el cual se calcula en un mínimo de 2 000 millones de dólares anuales durante los próximos seis años.²⁴

²³ Al respecto, véase FMI, *Boletín* (Suplemento), agosto de 1989.

²⁴ SChP, "La negociación de la deuda externa de México", en *El Mercado de Valores*, núm. 16, agosto de 1989, pp. 20-21

El 19 de abril se iniciaron las negociaciones con la banca comercial, con la cual el sector público tiene contratada la mayor parte de su deuda externa, que en ese momento ascendía a 52 600 millones de dólares, monto que constituyó el llamado saldo de deuda elegible para reestructuración, aunque en el transcurso de 1989 se realizaron varias operaciones que redujeron dicho saldo a 48 000 millones de dólares, entre las que destacan la cancelación de deuda externa del sector público, que algunas instituciones oficiales recibieron como pago por la venta de empresas paraestatales, conversiones de deuda en capital (*swaps*) a fines de 1987, etcétera.²⁵

Después de largas negociaciones, el 23 de julio se llegó a un acuerdo con la banca comercial para que ésta eligiera entre tres opciones (Menú de opciones) o bien una combinación de ellas dependiendo de su posición financiera, de las disposiciones legales y fiscales de cada país y del “riesgo México” que consideraran para el futuro. Estas opciones son:

a] Reducción del principal. Llamado también Bonos de descuento, consistente en intercambiar deuda por bonos nuevos con un descuento de 35%. Esto significa que México reduce su deuda en 35%.

b] Intercambiar deuda por bonos nuevos con el mismo valor original pero con una tasa de interés fija de 6.25%, “bonos a la par”. Esto representa una reducción cercana al 40% en el servicio de la deuda con respecto a la actual tasa de mercado.

c] Otorgar créditos nuevos, “dinero fresco”, por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a ninguna de las dos primeras opciones, que se distribuiría en un periodo de 4 años, 7% en 1989 y 6% en los tres años subsecuentes. La amortización de estos créditos sería a 15 años con siete de gracia.²⁶

El 4 de febrero de 1990 se firmó en México el acuerdo entre el gobierno federal y la banca acreedora, y el 28 de marzo de ese año, en Nueva York, se efectuó el canje de deuda antigua por los nuevos instrumentos. Los resultados de la distribución que seleccionaron los bancos fueron: i] 42.80% se intercambió por bonos de descuento (reducción del principal); ii] 46.64% por bonos a la par (con reducción de tasa de interés), y iii] 9.12% sirvió de base para la aportación de dinero nuevo.

Los bonos de reducción están denominados en dólares así como en otras nueve divisas y cuentan con una garantía para el pago de intereses, cuyo monto global quedó cubierto totalmente gracias a los recursos que aportó

²⁵ Para más información al respecto, véase José Ángel Gurriá Treviño, “La política de deuda externa de México, 1982-1990”, en *Lecturas del Fondo*, núm. 73, p. 306.

²⁶ *Ibid.*, y “México envía a la banca comercial la ‘Hoja de términos y condiciones’”, en *El Mercado de Valores*, núm. 19, octubre de 1989, pp. 15-16.

el Banco Mundial (2 010 millones de dólares), el FMI (1 268 millones), el gobierno de Japón (1 380) y de la carta-crédito²⁷ de la banca comercial (1 090), así como la aportación del propio gobierno mexicano (1 374), lo que hace un total de 7 122 millones de dólares.

Una vez realizado el intercambio de deuda vieja por los nuevos instrumentos, el saldo de la deuda externa se redujo 7 203 millones de dólares como resultado del intercambio por bonos de descuento.

En términos de afluencia de divisas los beneficios directos del acuerdo con la banca comercial ascienden a 4 103 millones de dólares en promedio anual para el periodo 1990-1994. Asimismo, en los próximos años se dejarán de realizar amortizaciones de capital correspondiente a créditos otorgados en 1983, 1984, 1987 y la deuda reestructurada de 1983. El promedio anual de esos pagos ascendía a 2 489 millones de dólares.

En 1991 se llevó a cabo la sustitución casi total de la carta-crédito, pues el 31 de diciembre de 1990 el saldo de ésta era de 1 006 millones de dólares; pero durante 1991 se llevó a cabo una sustitución por 816 millones de dólares, de modo que al 31 de diciembre de 1991 el saldo de dicha carta-crédito era de 190 millones de dólares.

El endeudamiento neto de 1991 provino fundamentalmente de la colocación de bonos, de financiamiento de organismos bilaterales y multilaterales, y de la aportación prevista en el paquete financiero 1989-1992 de dinero nuevo por parte de la banca comercial extranjera (208 millones de dólares).

De acuerdo con lo planteado en las cartas de intención, para 1992 habría que seguir una política prudente de endeudamiento externo; en tal sentido, el Banco de México indica que hubo una disminución de la deuda pública de 79 987 millones de dólares en 1991 a 75 755 millones de dólares en 1992 como resultado de la recompra de pasivos a descuento directamente en los mercados secundarios internacionales y de las operaciones de recompra indirecta mediante *swaps* que se estipuló en el paquete financiero 1989-1992.

Parte de los recursos canalizados a la recompra directa de deuda pública externa se obtuvo de los mercados financieros internacionales mediante la contratación de créditos bancarios por 1 072 millones de dólares y la colocación por el gobierno federal de bonos de largo plazo y de europapel comercial por 270 y 500 millones de dólares, respectivamente. Asimismo,

²⁷ Debido a que los desembolsos de créditos concedidos al país para la conformación de garantías se realizaría en etapas hasta 1992, un grupo de bancos comerciales otorgó una carta-crédito que permitió cubrir totalmente las garantías en la fecha señalada en el acuerdo de los acreedores comerciales. Conforme se reciban los desembolsos de las fuentes oficiales entre 1990 y 1992 la carta-crédito se irá cancelando. Es por eso por lo que la aportación final del Eximbank de Japón fue de 2 050 millones de dólares.

los recursos que obtuvo el gobierno federal en mayo de 1992 por la venta en el exterior de acciones de Telmex (1 345 millones de dólares) se destinaron a la recompra de deuda externa.

Respecto a la deuda pública externa recomprada indirectamente mediante *swaps*, se cancelaron en 1992 pasivos por 921 millones de dólares según lo estipulado en el paquete financiero 1989-1992, por lo que dicho programa quedó concluido.

Otro aspecto importante de la política de endeudamiento público externo fue la obtención de recursos mediante la colocación de instrumentos de renta fija en los mercados financieros internacionales por un valor nominal de 2 146 millones de dólares.

Ahora bien, el 42% de los 48 000 millones de dólares de deuda elegible se redujo en 35%, lo que significó una reducción de la deuda por 7 200 millones de dólares. Además, el 47% que representó 22 500 millones de dólares tuvo una baja en la tasa de interés, de 9.1 a 6.25%, lo que representa una disminución de 7 750 millones de pesos. Con este acuerdo disminuye la transferencia de capital (de 6 a 2%) y se reduce la deuda externa total en relación con el PIB, pues pasa de casi 60% a fines de 1988 a 41.9% en 1990 (cuadro 16). En consecuencia, disminuye la deuda externa del sector público para dar pie a nuevas formas de financiamiento vía el mercado de dinero y el mercado bursátil, dándose un regreso al financiamiento multilateral (que pasó de poco más de 8 000 millones de dólares en 1987 a más de 14 000 millones en 1990) y bilateral (que también pasó de más de 8 000 millones de dólares a cerca de 12 000 millones en el mismo periodo), según se puede apreciar en el cuadro 17.

En este sentido se cumplió el objetivo de renegociar la deuda externa y reducir las transferencias de recursos al exterior, pues pasaron de 6% en promedio de 1984 a 1988 a 2.7% en 1989, cuando se buscaba una reducción de 2.5% del PIB, y en 1990 se pretendió que bajara 3% y lo hizo en 2.5%. No obstante, en las cartas de intención (cuadro 6) se decía que para 1991 la deuda total caería al 34.9% del PIB, meta que no se logró pues en ese año bajó a 37.6% (cuadro 16).

Durante 1993 destaca la apertura del mercado japonés a instrumentos de renta fija de nuestro país mediante tres emisiones de bonos a plazos de tres y cinco años por un valor nominal total de 35 000 millones de yenes, equivalentes a 327 millones de dólares.

Además, la percepción del riesgo México en los mercados financieros internacionales registró una notable mejoría, y de diciembre de 1992 a diciembre de 1993 el precio de los bonos a la par emitidos por el gobierno federal aumentó de 65.5 a 84.0 centavos de dólar y el de los bonos a descuento de 81.5 a 96.1 centavos.

La cancelación anticipada de deuda externa que inició en 1992 continuó durante 1993, abarcando títulos adquiridos en 1992 por 796 millones de dólares, de los cuales 490 millones correspondieron a bonos a la par y a descuento y 306 a las obligaciones que constituyeron la base para la opción del dinero nuevo del paquete financiero 1989-1992. Destacan también las cancelaciones anticipadas de bonos a la par y descuento y de otros instrumentos integrantes del paquete financiero 1989-1992, la amortización de las líneas de aceptaciones bancarias a cargo de Pemex y el pago de las líneas de crédito contratadas por Conasupo con la Commodity Credit Corporation.²⁸

En 1993 el endeudamiento externo del sector público mediante la colocación de instrumentos de renta fija en los mercados financieros internacionales fue de 4 913 millones de dólares, de los cuales 3 366 fueron de bonos a largo plazo y 1 547 en papel comercial de corto plazo. En la emisión de dichos bonos destacan Bancomext (1 578 mdd), Pemex (1 291 mdd), Nafin (488 mdd), el gobierno federal (296 mdd) y Banobras (100 mdd).

Para septiembre de ese mismo año el saldo de la deuda externa del sector público era de 79 382 millones de dólares y la deuda contratada con organismos multilaterales pasó de 15 645 millones de dólares en 1992 a 16 228 millones

CUADRO 17
ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA
DEL SECTOR PÚBLICO, 1987-1993
(Millones de dólares)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
<i>Total</i>	81 407	81 003	76 059	77 757	79 987	75 755	79 382
Organismos multilaterales	8 125	10 420	10 099	14 685	15 187	15 645	16 228
Bilaterales	8 098	8 794	8 273	11 702	12 949	15 868	15 676
Bancos comerciales	62 498	57 786	53 097	47 088	45 781	38 054	38 820
Bonos públicos, privados y otros	2 686	4 003	4 590	4 282	6 071	6 118	8 658

FUENTE: José Ángel Gurría Treviño, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", *Lecturas del Fondo*, núm. 73, p. 318 y *La política de deuda externa, una visión de la modernización en México*, México, FCE.

* Saldo al 30 de septiembre.

²⁸ Para mayor información al respecto, véase Banco de México, *Informe Anual, 1994*, pp. 247-251.

en 1993 (cuadro 17), y a fines de diciembre de 1994, según el *Informe Anual* del Banco de México llegó a 85 436 millones de dólares, resultado de disposiciones de financiamiento por 31 075 millones y de amortizaciones de pasivos por 27 456 millones, destacando el endeudamiento de la banca de desarrollo por 4 625 millones de dólares y 355 millones de pasivos contraídos por Pemex y CFE.²⁹

En 1994 el sector público llevó a cabo la cancelación anticipada de bonos a la par por 24 millones y a descuento por 173 millones de dólares, así como de otros instrumentos integrantes del paquete financiero 1989-1992.

Durante ese mismo año el sector público efectuó 29 colocaciones de bonos a largo plazo en los mercados financieros internacionales por un valor nominal de 4 288 millones de dólares. Las emisoras de dichos bonos sólo fueron: Bancomext (1 860 mdd), Nafin (1 374 mdd) y Pemex (1 054 mdd).

Es importante mencionar que las colocaciones de papel comercial en 1994 tuvieron un incremento de su costo financiero, sobre todo para las emisiones efectuadas por el gobierno federal. Las entidades del sector público que captaron recursos netos mediante la emisión de papel comercial fueron: Bancomext (432 mdd), Pemex (152 mdd) y el gobierno federal (85 mdd). Por su parte Nafin hizo amortizaciones netas por 86 mdd.

Durante 1993 tanto el sector privado no bancario como el sector bancario, en conjunto, aumentaron el saldo de su deuda externa en 10 791 millones de dólares, correspondiendo al sector privado no bancario 7 318 millones de dólares y los restantes 3 473 millones a pasivos externos contraídos por la banca comercial mexicana, que por primera vez en la historia participó en los mercados financieros internacionales con un programa de emisión de notas a mediano plazo, denominadas en nuevos pesos, por un monto de 382 millones de dólares a plazos entre 95 días y dos años, a una tasa de interés promedio ponderada que en los últimos cinco meses del año fue de 13.6 por ciento.

Ese mismo año se asociaron empresas extranjeras con intermediarios financieros mexicanos a fin de captar recursos del exterior mediante la emisión de notas a mediano plazo denominadas en dólares, y la colocación de bonos y obligaciones de largo plazo fue el componente más dinámico de la deuda externa del sector privado no bancario, misma que sumó 3 890 millones de dólares, monto mayor en 1 740 millones de dólares al de 1992. Al mismo tiempo, las empresas privadas realizaron 44 emisiones de bonos y obligaciones de largo plazo, es decir, más del doble que las efectuadas el año anterior.

Otro mecanismo que contribuyó al financiamiento de las empresas en 1993 fue la colocación de papel comercial por un monto de 690 millones de dólares. El número de empresas mexicanas que utilizaron esta fuente de financiamiento pasó de 17 en 1992 a 30 en 1993. La colocación neta de bonos de largo plazo fue el componente más dinámico del año, pues tuvo un flujo anual de 2 721 millones de dólares que, no obstante, fue menor al de 1993. En contraste, el saldo de la deuda externa contraída por el sector privado mediante papel comercial se redujo en 447 millones de dólares respecto al del cierre de 1993, reducción que se explica por las condiciones de los mercados financieros internacionales que dificultaron la colocación de instrumentos de renta fija emitidos por entidades mexicanas. En lo que respecta a la evolución de los pasivos externos contraídos por la banca comercial mexicana, su saldo aumentó 1 497 millones de dólares respecto del año anterior.

La deuda externa total de México pasó de 127 400 millones de dólares a fines de 1993 a 136 000 millones de dólares en diciembre de 1994, lo que representó 32.1 y 29.6% del PIB, respectivamente, según se puede observar en el cuadro 16. Los pagos por intereses de la deuda externa crecieron 19% como resultado del alza de las tasas de interés y de mayores niveles de endeudamiento del sector privado y de la banca de desarrollo.

Política monetaria y financiera

Respecto a la política monetaria y crediticia hay que decir que desde 1988 se manejó con gran flexibilidad (lo cual coincide con los objetivos de los pactos de estabilización) para apoyar la estabilidad económica y de precios, sin frenar en la medida de lo posible el ritmo de actividad productiva.

Además, a partir de 1990 varios factores influyeron en la evolución de los mercados financieros, destacando la reforma legal para privatizar la banca múltiple, la venta de Telmex y el acuerdo de renegociación de la deuda pública externa.

Para 1991 la política monetaria se orientó a evitar que las cuantiosas entradas de capital generaran presiones sobre el sistema financiero y el nivel general de precios, en tanto que para 1992 el objetivo fundamental fue desacelerar el ritmo de la inflación.

De igual forma, el objetivo de esta política para 1993 fue lograr la estabilidad de precios y, en congruencia con esta política, el manejo del crédito interno del Banco de México buscó que la expansión de la oferta de base monetaria fuera acorde con los cambios en la demanda esperada. Cabe señalar que en ese año la política monetaria se desarrolló en un ambiente de desaceleración de la economía y de incertidumbre por el proceso de ratificación del TLC.

Durante 1994 esta política se guió por el objetivo de evitar una expansión excesiva de la base monetaria, a lo que hay que agregar que durante los periodos de 1994 en que el Banco Central se vio obligado a efectuar ventas cuantiosas de moneda extranjera para defender el techo de la banda la liquidez perdida fue repuesta en el mercado de dinero, para lo cual se amplió el crédito interno neto. Sin embargo, la expansión de dicho crédito se limitó exclusivamente a atender la demanda de billetes y monedas y a reponer las pérdidas de base monetaria causadas por las disminuciones de reservas internacionales asociadas a los acontecimientos políticos de ese año (el levantamiento en Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu).

En suma, podemos decir que durante 1994 la política monetaria estuvo condicionada en buena medida por el comportamiento del mercado cambiario, comportamiento que exigió la aplicación de una política crediticia astringente por parte del Banco de México. Dicha política se implantó fundamentalmente mediante el establecimiento de términos más onerosos para la atención de la demanda de base monetaria.

Por lo que se refiere a la política de tasas de interés, se decía (cuadros 4 y 6) que se seguiría una política flexible y que se buscaría que bajaran tanto la tasa de interés nominal como la real.

A este respecto hay que decir que la evolución de ésta no ha sido uniforme a lo largo de 1988-1994. Sin embargo, el comportamiento de las tasas de interés nominales y el menor ritmo de inflación determinaron que excepto en enero de 1989 fueran elevadas. Esta tendencia al alza de las tasas nominales de interés en el último trimestre implicó un aumento adicional en los rendimientos reales. La tasa real promedio de los Cetes a 28 días llegó a 28.38% y el rendimiento real acumulado del CPP como indicador de las tasas bancarias fue de 26.7%, que se compara con el -4.1% real acumulado en 1987. De esta manera, la diferencia entre la inversión en dólares (eurodólar) y una inversión en Cetes (a 28 días) traducida en dólares fue de 80.65 puntos porcentuales acumulados en el año (comparado con -1.90 en 1987). Esta diferencia traducida en pesos y deflacionada por el INPC fue, en términos reales, de 54.90 puntos porcentuales acumulados en 1988, comparado con -1.76 puntos porcentuales en 1987.³⁰

Durante el primer semestre de 1989, y sobre todo en junio, hubo un aumento de las tasas nominales de interés, tendencia que se revirtió con el anuncio de la renegociación de la deuda con la banca extranjera. Este descenso se acentuó sobre todo en el último trimestre, de modo que a fines de 1989

³⁰ Banco de México, *Informe Anual*, 1988, p. 171.

la tasa de interés de los Cetes a 28 días llegó a 40.6%, cuando en el primer semestre era de 51.1 por ciento.

Tal tendencia a la disminución de las tasas de interés internas continuaron durante 1990 y abarcaron desde una caída de 14.6% en el rendimiento nominal de los Cetes a 28 días hasta una reducción de 9.3% en el rendimiento real de los ajustabonos a tres años.³¹ Así, al final de 1990 el rendimiento nominal acumulado en el año de los Cetes fue de 26% y el rendimiento real acumulado por Cetes a 28 días fue de 8.4%. De igual manera, el rendimiento nominal anual de las nuevas emisiones de papel comercial pasó en promedio de 43.4% en diciembre de 1989 a 29.8% en diciembre de 1990, y la tasa activa cargada por los bancos fue de 35% (12.7% menos que la de diciembre de 1989).

Para 1991 la reducción en las tasas de interés continuó como resultado de las grandes entradas de capital del exterior, de la reducción de las tasas de interés externas y de la disminución del ritmo del desliz del tipo de cambio. Así, a fines de este año, el rendimiento nominal de los Cetes a 28 días fue de 16.7%, el de los Ajustabonos a tres años se redujo a 4.2% y el CPP fue de 19.9 por ciento.

A lo largo de 1993 hubo una persistente presión a la baja de las tasas de interés nominales y aunque hubo un repunte en noviembre, sobre todo para las tasas de corto plazo, fue de poca duración. Dicho aumento fue resultado de la política adoptada por el Banco de México para enfrentar las presiones que se presentaron en los mercados de dinero y cambiario en los días previos a la votación del TLC.

Por su parte, las tasas de interés reales mensuales fueron, en promedio, más altas en la primera mitad de 1993 que en la segunda. Así, las tasas de interés reales promedio de los Cetes a 28 días fueron más bajas durante el segundo semestre del año que las de igual periodo del año anterior.

Por otra parte, la evolución de las tasas de interés representativas del mercado de dinero (tasas de los Cetes a 28 días y la tasa pasiva de captación al mayoreo) registró alzas en marzo, abril y julio, así como a mediados de noviembre, debido a la política monetaria restrictiva que aplicó el Banco de México en las etapas de pérdidas de activos internacionales.

Política cambiaria. Como ya se dijo, con el PSE el gobierno instrumentó una política basada en la paridad cambiaria nominal fija, con un deslizamiento en menor proporción al diferencial de precios entre México y Estados

³¹ En julio de 1989 se emitieron nuevos instrumentos de deuda pública: los Tesobonos, que son a plazos de seis meses o menos y que están indexados al tipo de cambio libre, y el Ajustabono, cuyo rendimiento se ajusta al índice nacional de precios al consumidor y cuyo plazo de vencimiento es a tres años.

Unidos, para que junto con la apertura comercial externa redujera las presiones sobre los precios y sobre las finanzas públicas.

Sin embargo, este diferencial, inferior al diferencial de precios citado, ha incrementado el poder de compra del peso respecto a los productos importados, pues se piensa que con importaciones baratas se puede reducir la inflación; pero ello ha originado un aumento de las importaciones y ha afectado a las exportaciones, lo que se ha traducido en un déficit comercial externo.

No obstante, a pesar de haber aplicado esta política cambiaria, la inflación interna no ha crecido al mismo ritmo que la de Estados Unidos, su principal socio comercial (cuadro 18), lo cual evidencia que las deficiencias productivas presionan sobre los precios. En consecuencia, al persistir esta diferencia entre los precios internos y los de Estados Unidos y al seguir el deslizamiento en ritmo menor que el de esa brecha, se amplían tanto la sobrevaluación del peso como el déficit comercial externo.

Es decir, esta política

ha llevado a aumentar la demanda por dólares y, por lo tanto, de importaciones, desplazando el dólar al peso y las importaciones a la producción nacional. Tal situación ha originado déficits comerciales externos crecientes y presiones sobre las reservas internacionales que son contrarrestadas por entrada de capitales.³²

A pesar de que la inflación en nuestro país sigue siendo mayor que la de Estados Unidos y de que el déficit de comercio exterior se acentúa, el gobierno no ha aumentado el deslizamiento cambiario para corregir la distorsión de precios relativos (internos *versus* externos) para detener el deterioro del aparato productivo nacional frente a las importaciones, sino que tiende a disminuir dicho deslizamiento aumentando así la sobrevaluación, a fin de bajar la inflación hasta aproximarla a la de Estados Unidos (cuadro 18).

Al respecto hay que decir que esto es así porque de acuerdo con el PSE el tipo de cambio debía tener deslizamientos pequeños para frenar las presiones inflacionarias, y que debía ajustarse a partir de marzo de 1988, de manera que luego de una pequeña depreciación de 3.1% el tipo de cambio controlado permaneció en 2 257.00 pesos por dólar (cuadro 19). Asimismo, el tipo de cambio libre se mantuvo cerca del tipo de cambio controlado (2 297.50). Tal comportamiento se debió a que en las sucesivas negociaciones del PSE a lo largo de 1988 ratificaron la conveniencia y la viabilidad de lograr metas más ambiciosas de desinflación mediante la estabilización del tipo de cambio, de los salarios mínimos y de los precios de la canasta básica.

³² Arturo Huerta, *op. cit.*, p. 39.

CUADRO 18
DESLIZAMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO,
PRECIOS INTERNOS Y PRECIOS DE ESTADOS UNIDOS (%)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Deslizamiento del tipo de cambio	3.1	16.8	9.9	4.6	2.8	—	—
Crecimiento del INPC	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1
Crecimiento de precios en EU	4.1	4.8	5.4	4.3	3.0	3.0	2.6
Diferencial de precios México-EU	47.6	14.9	24.5	14.5	8.9	5.0	4.5
Diferencial deslizamiento	-44.5	1.7	-14.6	-9.9	-5.5	—	—

FUENTE: Arturo Huerta González, *La política de estabilización en México: 1987-1993*, en prensa, p. 38.

Para 1988, como lo marcaba el PECE, el tipo de cambio se deslizaría un peso diario en promedio, de ahí que tuviera en el año una tasa de deslizamiento acumulado de 16.8% y al final de 1989 la paridad cambiaria era de 2 637 pesos por dólar, mientras que el libre (de mercado), al cierre del mismo año fue de 2 680.75 (cuadro 19).

Durante la mayor parte de 1991, en términos del acuerdo celebrado el 11 de noviembre de 1990 dentro del marco del PECE, el deslizamiento cambiario fue de 40 centavos diarios, y a partir del 11 de noviembre de 1991 dicho desliz se redujo a 20 centavos diarios en promedio y se eliminó el control de cambios en virtud de que prácticamente se habían igualado ambos tipos de cambio (cuadro 19).

Como sabemos, a partir del 20 de octubre de 1992, según se acordó en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo y más tarde en el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (Pabec, con vigencia del 24 de septiembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995), el deslizamiento fue de .0004 nuevos pesos por día, por lo que del 1 de enero al 19 de diciembre de 1994 el tipo de cambio interbancario se depreció 12.6% dentro de la banda de flotación. Sin embargo, no debemos olvidar que este régimen se sostuvo hasta el 19 de diciembre de 1994, pues el 20 del mismo mes se elevó el techo de la banda 15.3%, fórmula que no resultó sostenible por lo

CUADRO 19
TIPOS DE CAMBIO REPRESENTATIVOS*

Años	<i>Pesos por dólar (mercado)</i>		<i>Pesos por dólar (controlado)</i>	
	<i>Fin del periodo</i>	<i>Promedio del periodo</i>	<i>Fin del periodo</i>	<i>Promedio del periodo</i>
1987	2 227.50	1 405.80	2 198.50	1 366.72
1988	2 297.50	2 289.58	2 257.00	2 250.27
1989	2 680.75	2 483.37	2 637.00	2 453.16
1990	2 943.15	2 838.35	2 939.40	2 807.29
1991 ¹	3 074.95	3 016.15	3 065.40	3 006.79
1992 ²	3 118.65	3 115.62		
1993 ³	3.1916	3.1888		
1994 ³	3.5278	3.3018		

FUENTE: Dirección de Operaciones Internacionales, Oficina de Cambios Nacionales, *Carpeta de Indicadores* del Banco de México. Para 1993 y 1994: INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna*, núm. 265, abril de 1995.

* Son los tipos de cambio que utilizó la Dirección de Investigación del Banco de México a partir de 1980.

¹ A partir del 10 de noviembre de 1991 el promedio refleja únicamente el deslizamiento del tipo de cambio libre a la venta y se suprimió el tipo de cambio controlado.

² A partir del 21 de octubre de 1992 el deslizamiento del tipo de cambio de mercado a la venta cambió de 40 a 20 centavos diarios.

³ Tipo de cambio interbancario. Para 1994, el tipo de cambio es al 21 de diciembre. A partir del 22 de ese mes, se pasó a un régimen de flotación.

que el esquema de la banda se abandonó, pasándose a un régimen de flotación a partir del 22 de diciembre de ese año. Así las cosas, en 1994, en su conjunto, el peso mexicano se depreció en 71 % con respecto al dólar estadounidense.

Como podemos ver, la inflación ha disminuido gracias a que el tipo de cambio está sobrevaluado y a que la apertura externa y la entrada de capitales han permitido importaciones baratas para compensar la escasez relativa de bienes en el país.

Como dice Concepción Tavares

lo que explica el éxito aparente de México en los últimos años no fueron sólo los ajustes patrimoniales (privatizaciones) y fiscales (corte violento de los salarios y el gasto público, con aumento reciente en la carga impositiva). A nuestro juicio, el éxito de la política cambiaria de sobrevaluación, en condiciones de liberalización comercial y financiera, fue fundamental para contener la inflación. Esta

política se ha mantenido hasta ahora [...] gracias a las condiciones de abundante liquidez y bajas tasas de interés que predominan en los mercados internacionales del área del dólar, que les permitió absorber recursos financieros externos para cerrar los desequilibrios en cuenta corriente de la balanza de pagos.³³

Como se puede apreciar, esta política de tipo de cambio sobrevaluado ha logrado bajar la inflación; pero ha agudizado el déficit en cuenta corriente, a la vez que ha revertido el superávit comercial que había en 1987 por un creciente déficit de 1989 a la fecha.

Por otra parte, sabemos que la capacidad del Banco de México de satisfacer la demanda de dólares a un precio nominal fijo está en función —como dice Arturo Huerta— de la entrada de dólares y de las reservas internacionales, aunque la demanda a la que puede responder no sólo depende del monto de moneda en circulación, pues también está la cantidad de los Cetes, títulos y bonos.

Los cuadros 20 y 21 nos muestran que los agregados monetarios han aumentado más rápido que las reservas internacionales, de tal manera que el valor de los agregados monetarios en dólares supera en gran parte a las reservas internacionales.

Así, por ejemplo, en diciembre de 1987 al empezar el PSE las reservas eran más del doble que el M_1 (cuadro 20) y para diciembre de 1992 ya sólo representaban el 45.7% del M_1 , mientras que para 1994 eran de 14% (cuadro 21), situación que pone de manifiesto que ya no existe el debido respaldo de la cantidad de divisas en relación con los agregados monetarios como sucedía en 1987. Además, las reservas eran el 41.3% del M_3 en diciembre de 1987 y para diciembre de 1992 sólo eran de 15.9%. Y respecto al M_4 se aprecia que esta relación pasó de 36.1 a 12.9%. En consecuencia, las reservas sólo pueden hacer frente al 12.9% del total de circulante, depósitos bancarios y valores gubernamentales en circulación.

Además, la estabilidad monetaria se basó en la creciente entrada de capitales, que elevaba las reservas internacionales, por lo que el gobierno emitía valores gubernamentales para evitar una alza inflacionaria. De esta manera, las reservas eran cada vez menores respecto al crecimiento de los agregados monetarios y sobre todo del M_4 , dado el aumento de los valores de corto plazo.

El problema se agravó en 1994 debido a que los tenedores de Cetes los cambiaron por Tesobonos, que como sabemos están indizados al dólar. Así,

³³ María Concepción Tavares, "Las políticas de ajuste en Chile, Argentina, México y Brasil: los límites de la resistencia", en *Investigación Económica*, núm. 206, p. 20.

mientras los Tesobonos aumentaban las reservas bajaban y, como afirma Arturo Huerta, esto constituía una bomba de tiempo y se comprometía el reembolso de los mismos, situación que traería como consecuencia la devaluación y la crisis de pagos de la economía. Por lo tanto, la disminución de las reservas internacionales en 1994 no se debió a los problemas políticos y sociales como afirmó el gobierno, sino al déficit de cuenta corriente, la menor entrada de capitales, el endeudamiento externo de corto plazo y las pocas expectativas de rentabilidad y crecimiento de la economía mexicana, lo que condujo a que muchos tenedores de valores gubernamentales dejaran de renovarlos y exigieran su reembolso, presionando sobre las reservas internacionales y ocasionando la crisis.

Si bien las autoridades monetarias no podían prever los conflictos sociales y políticos, sí sabían que las reservas internacionales no crecían en la magnitud necesaria para cubrir el financiamiento del déficit de la cuenta corriente y el pago de los Tesobonos, que demuestra que la política monetaria no se modificó por temor a una derrota electoral y el problema continuó hasta que después del cambio presidencial hizo crisis.

En suma, la entrada de capitales presiona sobre los agregados monetarios en mayor proporción de lo que aumentan las reservas internacionales.

Si comparamos las metas planeadas en las cartas de intención y en los programas de estabilización con los resultados obtenidos, vemos que la política cambiaría efectivamente desempeñó un papel fundamental en la reducción

CUADRO 20
AGREGADOS MONETARIOS
(Su equivalente en dólares, fin de periodo)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
M ₁	6 344	9 722	11 715	17 351	36 498	42 093	46 657	43 800
M ₃	33 200	53 267	68 192	87 709	103 531	120 75	145 348	167 597
M ₄	37 991	58 526	75 588	100 758	126 226	149 519	185 439	209 717
RI*	13 715	6 588	6 860	10 274	18 095	19 225	24 537	6 148

FUENTE: Arturo Huerta, González *La política de estabilización en México: 1987-1993*, p. 53. Para 1993 y 1994: *Carpeta de Indicadores, Informe Anual* del Banco de México y *Cuaderno de Información Oportuna*, INEGI, abril de 1995.

* Reservas internacionales.

CUADRO 21
RESERVAS INTERNACIONALES
EN RELACIÓN CON LOS AGREGADOS MONETARIOS
(En porcentaje, fin de periodo)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Reserva/M ₂	216.2	67.8	58.5	59.2	49.6	45.7	52.6	14.0
Reserva/M ₃	41.3	12.4	10.1	11.7	17.5	15.9	16.9	3.7
Reserva/M ₄	36.1	11.3	9.1	10.2	14.3	12.9	13.2	2.9

FUENTE: *Idem*, p. 54. Para 1993 y 1994 se usaron datos de: *Carpeta de Indicadores e Informes Anuales* del Banco de México.

de la inflación y también que se efectuó el desliz cambiario de acuerdo con lo estipulado en las metas establecidas; sin embargo, no ocurrió lo mismo respecto al objetivo de mantener la competitividad de nuestro país en el exterior. Y en todo caso, el precio de controlar la inflación fue un creciente déficit comercial y de cuenta corriente, que fueron cerrados con entradas de recursos financieros externos.

Política salarial. Si bien es cierto que tanto las diferentes cartas de intención como el PND hablaban de proteger a los sectores más necesitados de la población y se decía que se buscaría el acceso de estos grupos a salud, educación y vivienda, también lo es que para tener acceso a todo esto se necesita que la población, y sobre todo la de más escasos recursos, tenga empleo y un salario que le permita gozar de estos beneficios, lo que implica crear fuentes de empleo bien remunerados.

Sin embargo, si revisamos lo que ocurrió en este periodo en materia de empleo y salarios vemos que en 1988 y 1989 —según los *Informes Anuales* del Banco de México— hubo un aumento en el personal que trabaja en la manufactura de 1.7% en 1987 a 2.1% en 1988 y a 2.4% en 1989, aumentos que se explican por el crecimiento de la producción manufacturera (y maquiladora), y agrega que el número de afiliados al IMSS (otro indicador de empleo usado también por el Banco de México) aumentó 4.6% en 1988 y 5.1% en 1989, aunque hay que decir que este incremento no necesariamente equivale a un aumento en el empleo debido a que puede reflejar en parte la afiliación al IMSS de trabajadores ya empleados anteriormente.

Por otra parte, las remuneraciones medias en las manufacturas se redujeron 3.9% en términos reales de septiembre de 1987 a septiembre de

1988 y el valor real promedio en los primeros nueve meses de 1988 bajó 0.1% con relación al mismo periodo de 1987.

Para 1989 la remuneración media por hombre ocupado en la industria manufacturera se elevó 8.7% en términos reales. Sin embargo, en 1991 el promedio de las percepciones medias en términos reales aumentó 6.6% respecto de 1990, pero el total del personal ocupado disminuyó 1.1% y el total de horas-hombre trabajadas aumentó 0.5 por ciento.

Las ramas de actividad donde aumentaron más las percepciones medias fueron: elaboración de bebidas alcohólicas, fabricación de productos de tabaco, abonos y fertilizantes, productos químicos diversos, cemento, etcétera.

Por su parte, los salarios mínimos aumentaron 12% en 1991; pero en términos reales, en relación con el promedio de 1990 el salario mínimo promedio anual disminuyó 4.5 por ciento.

El Banco de México señala que en 1992 el empleo perdió dinamismo (es decir, creció el desempleo) y evolucionó de distinta manera en los diversos sectores de la economía. Así, de acuerdo con el *Informe Anual* de 1992, en construcción el empleo creció 10.1%, en el comercio 3.2%, transportes y comunicaciones 3% (aunque aclara el *Informe* que estas tasas fueron menores a las de 1991). En contrapartida, en el sector manufacturero la caída del personal ocupado fue de 3.9% (sin el sector maquilador que creció 7.5 por ciento).

El mayor desempleo en el sector manufacturero estuvo determinado por:

a] la conclusión de desincorporaciones recientes de empresas que pertenecían al sector público, o la aplicación de reajustes de personal en otras firmas en proceso de hacerlo; b] reestructuración y modernización de empresas de gran tamaño, lo que ha implicado recortes de personal y retrasos en la producción; c] un caso parecido al anterior ha sido el de muchas firmas que han tenido que efectuar ajustes ante la competencia resultante de la apertura externa.³⁴

Durante 1994 —también según datos proporcionados por el Banco de México en su *Informe Anual*— hubo un aumento de la productividad manufacturera que originó una mejoría de 3.7% en las remuneraciones reales medias por trabajador, siendo las divisiones de minerales no metálicos, metálicas básicas, química y textiles y prendas de vestir, las que registraron incrementos más altos en las remuneraciones reales medias. Sin embargo, también hubo otros que apuntaban a un deterioro, a la vez que aumentó el desempleo abierto en las áreas urbanas.

³⁴ Banco de México, *Informe Anual*, 1992, p. 19.

Por su parte el empleo mostró un aumento de 1.9% para el caso de los trabajadores permanentes y una disminución de 0.1% en los trabajadores eventuales, a lo que hay que añadir que si bien a lo largo del año se incrementó el número de asegurados en el IMSS en diciembre hubo una caída significativa a raíz de la crisis y la devaluación del peso. Además, debemos hacer énfasis en que en este año continuó el dinamismo que había presentado la ocupación en la industria maquiladora de exportación en promedio.

En 1993 y 1994, de nueva cuenta, los aumentos salariales se dieron de acuerdo con lo estipulado en los distintos pactos y en función de las metas inflacionarias esperadas para esos dos años.

De lo anteriormente expuesto podemos decir que, salvo a fines de 1987, los salarios no han aumentado más del 10%, lo cual se explica por la política de pactos que se ha seguido y que establece el control de los salarios y el uso del tipo de cambio como ancla para el control de la inflación. Así las cosas, hay que decir que los aumentos salariales han sido menores que el aumento de la inflación, lo que se traduce en una pérdida del poder adquisitivo de los salarios, que a su vez deteriora aún más los ya de por sí precarios niveles de vida de la población.

Además, como vimos en el apartado de política fiscal, el gasto social ha disminuido y, en todo caso, los aumentos recientes que ha registrado sólo han logrado igualar el gasto social que se hacía en 1980, por lo que podemos afirmar que el deterioro en el nivel de vida de la población, y sobre todo la de escasos recursos, se acentúa.

Si a lo anterior le sumamos el desempleo generado por la desincorporación de empresas públicas y en particular por las liquidadas y desaparecidas, así como los ajustes de personal y los cierres de empresas que han tenido lugar en virtud de la apertura externa que es uno de los pilares de la política de cambio estructural, el panorama se vuelve todavía más gris y las esperanzas de lograr el acceso a educación, salud, vivienda, etc., se esfuman a pesar de los proyectos que apoya el Pronasol, sobre todo si tenemos en cuenta que los recursos de Solidaridad muchas veces se asignan con criterios políticos y electorales.

De manera que las metas planteadas en las cartas de intención y en los pactos pasan a engrosar la lista de lo que no se logró con la aplicación de las políticas neoliberales y de cambio estructural, pues los salarios y su poder adquisitivo bajaron (a pesar de haber logrado reducir la inflación), mientras que el desempleo creció, agravando los niveles de vida de aquellos a quienes se pretendía proteger para permitirles el acceso a mejores niveles de vida.

Política de cambio estructural

Como dijimos en el segundo apartado de este capítulo, dentro de la política de cambio estructural se planteaba la necesidad de continuar la reforma al sistema financiero y bancario, por lo que se tomarían medidas adicionales para mejorar la eficiencia de la banca, a la vez que se crearían las condiciones propicias para fomentar la inversión extranjera directa.

En este sentido, vemos que la liberalización financiera comenzó en 1984 con la Ley Orgánica del Banco de México, que limitó el monto de financiamiento que esa institución podía conceder y se limitó el encaje aplicado a los bancos comerciales a 10% de sus pasivos computables.

Además, el programa de reforma financiera en México tuvo que modificar las instituciones financieras en por lo menos cinco áreas:

Liberalización financiera. A fin de sustituir el sistema basado en la combinación de restricciones cuantitativas al crédito y tasas de interés reguladas, por otro en el que la política monetaria se efectuara a través de operaciones de mercado abierto.

La modificación a este esquema rígido inició en 1978 cuando las autoridades emitieron los Cetes a fin de desarrollar un mercado de dinero; aunque las operaciones eran pequeñas, no había mercado secundario y los rendimientos eran fijados por las autoridades.

Sobre la eliminación gradual de los controles cuantitativos al crédito, hay que decir que la segunda fase del proceso de liberalización financiera inició en 1988 con la eliminación de los "cajones de crédito"³⁵ a sectores de alta prioridad y con la supresión de los requisitos de reserva obligatoria. A fines de 1988 continuó con nuevos bríos la liberalización financiera con la autorización a los bancos comerciales para invertir libremente los recursos captados mediante las aceptaciones bancarias, manteniendo un coeficiente de liquidez sobre los mismos de 30%, ya sea en el Banco de México o en valores gubernamentales.

Por otra parte, en abril de 1989 se liberaron las tasas de interés y se eliminó el encaje legal, sustituyéndose por la obligación de mantener un coeficiente de liquidez equivalente a un 30 por ciento.

Innovación financiera. Para crear nuevos instrumentos financieros que permitan al público financiar sus proyectos al costo más bajo posible y se proteja contra una diversidad de riesgos.

³⁵ Estos sistemas de cajones selectivos eran en realidad controles cuantitativos al crédito, por lo que los intermediarios tenían la obligación de mantener una determinada proporción de sus carteras de préstamo asignada a ciertos sectores prioritarios, como la agricultura o las pequeñas y medianas empresas.

Con esta finalidad, entre 1983 y 1991 se multiplicaron las opciones de ahorro y financiamiento y, en consecuencia, la gama de operaciones que pueden efectuarse en los mercados de dinero y de capital. Así, mientras diez años antes la mayor parte de la intermediación se efectuaba mediante instrumentos bancarios como los "preestablecidos" (depósitos que sólo se podían retirar en días específicos de la semana o del mes y que pagaban tasas de interés fijas durante ese periodo) y las cuentas de ahorro y de cheques, actualmente, el gobierno, las empresas y las personas realizan operaciones financieras con una diversidad de instrumentos, entre los que destacan: a] Los del sector bancario: Cuenta Maestra, Preestablecidos, Certificados de depósito y Pagarés; b] Valores del sector público: Cetes, Pagafes, Bondes, Ceplatas, Tesobono y Ajustabono; c] Valores del sector privado: Aceptaciones bancarias, Papel comercial y obligaciones, y d] Instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil: Acciones de suscripción libre y Fondos neutros.³⁶

Reformas a la legislación financiera. Una de las medidas más importantes de este paquete regulatorio fue la aprobación (entre diciembre de 1989 y mediados de 1990) por el Congreso de la Ley de Instituciones de Crédito, así como una serie de cambios en leyes relacionadas para permitir la creación de grupos financieros.

Esta Ley de Instituciones de Crédito regula a la banca lo mismo que las actividades del resto de los intermediarios financieros y establece los términos en que el gobierno ejerce control sobre el sistema bancario, pues según la ley anterior la banca se consideraba un servicio público, de ahí que los particulares prestaran servicios bancarios al amparo de una concesión discrecionalmente otorgada por la Secretaría de Hacienda, de modo que con la nacionalización de la banca de 1982 los bancos se convirtieron en sociedades nacionales de crédito. Según la Ley actual, los bancos comerciales están legalmente constituidos como sociedades anónimas de capital fijo y no se requiere concesión alguna, pues operan con autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda.

Estas nuevas reglas permiten la participación extranjera en la banca hasta por un máximo de 30% del capital; además, los derechos corporativos de los extranjeros son semejantes a los de los inversionistas nacionales. Finalmente, la nueva Ley permite la inversión extranjera hasta por 49% del capital de las compañías de seguros, afianzadoras, almacenes de depósito y arrendadoras.

³⁶ Para mayor información acerca de las características de cada uno de estos instrumentos, consúltese: Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, pp. 79-80.

En enero de 1990, en el marco de la liberalización financiera se emitió un paquete de seis leyes financieras en las siguientes áreas: mercado de valores, compañías de inversiones, instituciones de seguro y organizaciones auxiliares de crédito.

Respecto a la Ley del Mercado de Valores, su finalidad es regular la operación de aquellas instituciones encargadas de negociar valores, y las reformas promueven una mayor comercialización de estos títulos en el mercado secundario. Se introduce la figura del especialista bursátil, cuya responsabilidad es mantener un mercado ordenado, de manera que debe vender cuando la demanda de las acciones sea alta y comprar cuando sea baja. A esto hay que agregar que la Ley fue reformada para permitir la inversión extranjera hasta por 30% del capital en las casas de bolsa, con un límite de 10% sobre la tenencia individual de acciones.

Privatización de los bancos comerciales. Las reformas antes citadas proporcionaron el marco básico para emprender la desincorporación de los bancos de propiedad estatal y la formación de grupos financieros. El presidente Carlos Salinas envió al Congreso una iniciativa para modificar la Constitución a fin de que se pudiera efectuar la privatización de los bancos, que fue aprobada en mayo de 1990, y en septiembre se emitió un decreto presidencial que establecía el procedimiento de venta. Para mayo de 1991 se inició la venta de los bancos comerciales y, como veremos más adelante, terminó por desincorporar la totalidad de los 18 bancos existentes.

Financiamiento del Banco de México al gobierno. La reforma financiera cambió también la forma en que se financia el déficit público. Como ya vimos, el gobierno ha hecho un uso cada vez mayor de las operaciones de mercado de dinero como fuente de financiamiento de sus requerimientos financieros.

Con el fin de consolidar la lucha contra la inflación, toda vez que se había logrado el saneamiento de las finanzas públicas, en agosto de 1993 se aprobó la iniciativa del Presidente de la República para modificar la Constitución a fin de dotar de autonomía al Banco de México, mismo que a partir de ese momento tendría como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda a fin de evitar una espiral inflacionaria y la secuela que trae consigo, sobre todo para las clases más necesitadas.³⁷ Asimismo, a finales de ese año el Congreso de la Unión aprobó la Nueva Ley del Banco de México, por lo que éste quedó dotado de todas las facultades necesarias para controlar el crecimiento de su crédito y así procurar la estabilidad de precios.

³⁷ Para mayor información, véase "Propuesta del Presidente de la República para dar autonomía al Banco de México", en *El Mercado de Valores*, núm. 11, junio de 1993, pp. 6-7.

CUADRO 22
INVERSIÓN EXTRANJERA TOTAL¹
 (Millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Nueva inversión</i>	<i>Acumulada</i>
1982	626.5	10 786.4
1983	683.7	11 470.1
1984	1 442.2	12 899.9
1985	1 871.0	14 628.9
1986	2 424.2	17 053.1
1987	3 877.2	20 930.3
1988	3 157.1	24 087.4
1989	2 913.7	27 001.1
1990	4 978.4	35 473.5
1991 ²	9 897.0	45 370.5
1992 ²	22 404.0	67 774.5
1993 ²	33 331.1	
1994 ²	16 166.0	

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Comisión Nacional de Valores, y *La Economía Mexicana en Cifras*, 1991.

¹ Incluye inversión en cartera.

² Banco de México, *Informe Anual*, 1992 y 1993-1994.

Como podemos observar, con estas reformas se daba cumplimiento a las tareas planteadas en las cartas de intención a fin de avanzar en el proceso de reforma al sistema financiero y en la creación de las condiciones necesarias para proceder a la privatización de las instituciones bancarias. No obstante, recordemos que también se hablaba de crear las condiciones propicias para fomentar la IED en el país. Y, efectivamente, tales condiciones se crearon: el "Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", publicado en el *Diario Oficial* el 16 de mayo de 1989 afirmaba que la inversión extranjera podía contribuir al proceso de modernización económica del país.

Hay que decir que entre 1982 y 1988 la inversión extranjera mostró un comportamiento favorable, pues pasó de 626.5 millones de dólares a 3 157.1 millones de dólares en ese periodo; por lo que el monto acumulado sumó 24 087.4 millones de dólares (véase el cuadro 22).

El Reglamento mencionado considera la posibilidad de admitir hasta 100% de capital extranjero en determinadas ramas de actividad económica bajo cier-

tas condiciones, es decir, siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos. Asimismo, el 21 de junio de 1989 se expidieron dos resoluciones generales para agilizar los trámites y simplificar los procedimientos y requisitos.

Es así como se reducen a cinco las condiciones que deberán cumplir los inversionistas extranjeros para registrar sus inversiones: para evitar el burocratismo, toda solicitud de autorización deberá ser resuelta en un plazo no mayor de 45 días hábiles, pues en caso contrario se entenderá como resuelta favorablemente.

Otra cuestión importante es que se permite al capital extranjero el acceso al mercado de valores mediante el llamado capital "neutro", mismo que le permite participar en los rendimientos de las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores pero no en los derechos corporativos, es decir, ni en su control ni en su administración; también se considera factible que el capital extranjero invierta en actividades turísticas e industriales (centros comerciales y desarrollos turísticos, entre otros) y mediante fideicomisos temporales se permitirá igualmente la inversión externa en compañías mexicanas ya establecidas que posean un fuerte potencial exportador o enfrenten dificultades financieras.³⁸

También se permite una participación mayoritaria extranjera con la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera en algunas ramas como agricultura, ganadería, caza, extracción de madera, edición de periódicos y revistas, servicios privados de educación a todos los niveles, desde preescolar hasta superior, en el transporte terrestre y aéreo y los servicios financieros, de seguros y finanzas.³⁹

Posteriormente hubo otra modificación a la Ley de Inversión Extranjera, publicada el 27 de diciembre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación* y vigente a partir del día 28 del mismo mes. En este documento se dan mayores facilidades a la inversión extranjera (lo cual es una muestra más de la voluntad del gobierno de cumplir hasta sus últimas consecuencias el compromiso firmado con el FMI de crear un clima propicio para fomentar dicha inversión) ya que puede participar en el capital social de sociedades mexicanas hasta en un 100% salvo en actividades reservadas exclusivamente al Estado (petróleo, electricidad y telégrafos) y a mexicanos (transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, entre otras). Además, el capital extranjero

³⁸ Para mayor información, véase Dirección de Promoción y Coordinación de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Política actual en materia de inversión extranjera", en *El Mercado de Valores*, núm. 19, 1 de octubre de 1989, pp. 21-24.

³⁹ Sergio Palekar, "La inversión extranjera en México", en *Investigación Económica*, núm. 194, p. 295.

puede participar hasta con 10% en sociedades cooperativas de producción; hasta con 25% en transporte aéreo nacional, transporte aerotaxi y transporte aéreo especializado; hasta en un 30% en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles, y hasta en un 49% en instituciones de finanzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero.

Como resultado de las mayores facilidades otorgadas al capital extranjero en esta nueva ley, la inversión extranjera directa en 1994 fue de 7 980 millones de dólares, de la cual sólo 597 millones requirieron autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) y la inversión que no requiere autorización por estar dirigida a áreas no definidas como estratégicas pasó de 77 millones de dólares en 1993 a 5 469 millones de dólares en 1994, según datos del *Informe Anual* del Banco de México para ese año.

Como se aprecia en el cuadro 22, a partir de 1990 la inversión extranjera total creció en forma considerable, no sólo por los cambios en materia de inversión extranjera antes señalados sino también por la política de privatización y desregulación que se ha implementado. A fines de 1992 la inversión extranjera total fue de 18 919 millones de dólares y la acumulada de 67 292.1 millones de dólares.

Política comercial. En materia comercial, las cartas de intención y los pactos de estabilización decían que continuaría la sustitución de permisos previos por aranceles y que el arancel máximo bajaría a 20%, que desaparecería la sobretasa de 5% de impuesto a la importación y que se modificaría la estructura de los aranceles a la importación para disminuir la dispersión y eliminar distorsiones por los diferenciales vigentes.

Al respecto hay que decir que entre las medidas de política comercial que se pusieron en vigor en 1988 destacan la eliminación de las tasas arancelarias de 40, 30 y 25%, así como la reducción de la tasa máxima de 40 a 20%, la disminución de otras tasas a niveles de 15, 10, 5 y 0%, y la eliminación de la sobretasa de impuesto al comercio exterior de 5%; asimismo, se eliminó el permiso previo de importación para 177 fracciones que antes estaban cerradas casi por completo a la libre importación.

Por lo que toca a las medidas orientadas a desalentar las prácticas desleales en el comercio exterior, en 1988 se determinó la imposición de cuotas compensatorias provisionales a determinadas importaciones (microcomputadoras procedentes de Estados Unidos, sondas uretrales de Malasia, etc.). De estas cuotas siete quedaron sin efecto en el curso del mismo año.

Además, la eliminación de las barreras no arancelarias y la reducción

CUADRO 23
DINÁMICA DE LA APERTURA COMERCIAL
(En porcentaje)

<i>Año</i>	<i>Cobertura de los permisos de importación</i>
1983	100.0
1984	83.0
1985	35.1
1986	27.8
1987	26.8
1988	21.2
1989	18.4
1990	13.7
1991	9.1
1992	10.7

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

de los aranceles se llevó a cabo en etapas. En la primera, México suprimió en 1985 permisos de importación por casi el 75% de las fracciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas, para comenzar después un proceso gradual de eliminación de las cuotas restantes que continuó con el ingreso de México al GATT en julio de 1986. Como resultado de este primer movimiento hacia la apertura comercial, a fines de ese año el 28% del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos, en comparación con 83% que tenía a principios de 1985 (véase el cuadro 23), mientras que el arancel promedio ponderado bajó de 16.4% en 1982 a 13.1% en 1986 y la dispersión (número de tasas) se redujo de 16 a 11 niveles arancelarios (cuadro 24).

La segunda etapa comenzó con la implementación del PSE, y se caracterizó por la acelerada política de apertura como parte del propio programa de estabilización. Así, de diciembre de 1987 a diciembre de 1988 el arancel más alto descendió de 100 a 20% y el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas pasó de 1 200 a 325, representando el 21.2% de las importaciones totales (cuadro 23). Durante 1989 quedaron excluidos del esquema de restricciones de cuotas 13 artículos adicionales y 106 más durante 1990. A fines de 1991 sólo el 9.1% del valor total de las importaciones estaba sujeto a permisos de importación.

Respecto a los niveles arancelarios, el número de categorías disminuyó

CUADRO 24
ESTRUCTURA ARANCELARIA

	1982	1986	1989	1990	1991	1992	1993
Número de fracciones arancelarias	8 008	8 206	11 838	11 817	11 812	—	—
Arancel promedio %	27.0	22.6	13.1	13.1	13.1	13.1	13.0
Arancel promedio ponderado %	16.4	13.1	9.7	10.5	11.1	11.4	11.4
Número de tasas Arancel	16	11	5	5	5	5	5
máximo %	100	100	20	20	20	20	—

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El camino mexicano de la transformación económica*, y Pedro Aspe y Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994.

a cinco hacia fines de 1987, llevando el arancel máximo al 20%, por lo que en 1990 más del 20% del valor total de las importaciones ingresó al país sin pagar impuestos y la cantidad restante quedó sujeta a tasas entre 5 y 20 por ciento.

La tercera etapa se caracterizó por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con nuestros principales socios comerciales. En 1989 se firmó un nuevo convenio para iniciar conversaciones globales que facilitarían el comercio y la inversión. En marzo de 1990 las relaciones comerciales y de inversión con Canadá estaban regidas por el convenio comercial de 1946 y el Memorándum de Entendimiento sobre aspectos relacionados con el comercio de 1984.

El 11 de junio de 1990 los presidentes Carlos Salinas y Bush dieron instrucciones a sus respectivas secretarías de Comercio para iniciar los trabajos relacionados con un tratado de libre comercio, y en los meses siguientes Canadá se sumó al proceso. Hasta agosto de 1993 la negociación se centró en seis áreas de discusión: la primera se refería a aspectos de acceso al mercado, incluyendo barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen, compras de gobierno, agricultura, industria automotriz y otras industrias; la segunda se refería a la regulación comercial, como normas, subsidios y prácticas antidumping; la tercera se relacionaba con los servicios financieros y de seguros, transportación terrestre, telecomunicaciones y otros; la cuarta se refería a la inversión; la quinta a patentes y

propiedad intelectual, y la sexta a la solución de controversias.

Ahora bien, como sabemos, el 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio suscrito por México con Estados Unidos y Canadá, después de un proceso que comprendió varias etapas: el 12 de junio de 1991 iniciaron las pláticas y concluyeron el 12 de agosto de 1992; el 7 de octubre fue rubricado el texto legal por los secretarios de Comercio, y el 17 de diciembre de ese mismo año los jefes de gobierno de los tres países firmaron el Tratado, que fue turnado a los órganos legislativos correspondientes para su ratificación. En México se hizo el 22 de noviembre de 1993.

También se negoció un tratado de libre comercio con Chile y se negociaban convenios semejantes con Venezuela, Colombia y los países centroamericanos.

En 1994 siguió el proceso de apertura comercial, por lo que concluyeron las negociaciones de tres acuerdos de libre comercio que entraron en vigor en 1995. Los acuerdos mencionados se firmaron con Costa Rica, Bolivia y otro más con Colombia y Venezuela.

Los principios rectores de esos tres acuerdos son similares a los que rigen el TLC de América del Norte y su objetivo fundamental es evitar al máximo la existencia de barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias entre los países firmantes. Estos acuerdos permiten la adopción de barreras sólo por razones de protección sanitaria y de seguridad nacional, así como en casos especiales, como el del comercio petrolero.

Con todo esto se dio cumplimiento a las metas establecidas en materia comercial, según las cartas de intención de 1991 y 1992. Y como se habrá dado cuenta el lector, el cumplimiento de los compromisos en materia comercial fueron cubiertos y llevados a cabo incluso más allá de lo que se pactó en su momento con el Fondo Monetario Internacional, lo que por lo demás pone en evidencia el hecho de que el gobierno mexicano tuvo durante el periodo analizado una actitud de obediencia ciega hacia Estados Unidos y el FMI, demostrando así su plena identificación o coincidencia con el mismo proyecto neoliberal, con o sin cartas de intención de por medio.

Como puede verse, la apertura comercial se llevó a cabo en forma apresurada y unilateral, lo que originó un desmantelamiento de la industria, pues sólo de 1985 a 1990 cerraron casi 5 000 empresas como resultado de la astringencia crediticia y la eliminación de barreras comerciales. En consecuencia, la apertura comercial a ultranza originó la ruptura de cadenas productivas, por lo que la industria mexicana se segmentó, produciendo una integración subordinada con cadenas productivas cuyo desenvolvimiento y dirección lo tiene el capital trasnacional. Sin embargo esto no les preocupa a quienes aplican las medidas, pues ante sus ojos esto es una especie de

CUADRO 25
MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO
(Diciembre de 1982-1987)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3
<i>Total</i>	<i>1 155</i>	<i>1 074</i>	<i>1 049</i>	<i>941</i>	<i>737</i>	<i>617</i>

CUADRO 25
(Continuación)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ¹	1994 ²
Organismos descentralizados	89	88	82	77	82	81	81
Empresas de participación mayoritaria	252	229	147	119	100	94	106
Fideicomisos públicos	71	62	51	43	35	31	28
Empresas de participación minoritaria	0	0	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	<i>412</i>	<i>379</i>	<i>280</i>	<i>239</i>	<i>217</i>	<i>206</i>	<i>215</i>

FUENTE: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

¹ SHCP, *Informe Hacendario, octubre-diciembre de 1993*, vol. 1, núm. 4.

² Banco de México, *Informe Anual*, 1994.

CUADRO 26
PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS
(Hasta febrero de 1992)

	<i>Núm. de empresas</i>
Desincorporación concluida	905
Liquidadas y desaparecida	431
Fusionadas	82
Transferidas	32
Vendidas	360
En proceso de privatización	87
Sector paraestatal en 1982	1 155
Sector paraestatal en 1992	232

FUENTE: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Programación y Presupuesto. La cifra del sector paraestatal en 1992 incluye el efecto de la creación de nuevas paraestatales.

saneamiento del aparato productivo en el que las empresas ineficientes nada tienen que hacer, sin importar que algunas de ellas prácticamente estén desapareciendo. En suma, México abrió sus puertas en forma casi unilateral, de ahí que las negociaciones disten mucho de incorporar las asimetrías y que no se dé un trato recíproco, propio de verdaderos socios comerciales.

Privatización. Como ya se ha dicho, con el inicio de la crisis financiera de 1982 México cambió sus prioridades respecto al grado de intervención que debe tener el sector público en la economía.

El gobierno decidió impulsar un programa de desincorporación que ha sido muy drástico, a fin de que a mediano plazo se lograra hacer más eficiente el funcionamiento del sector público.

Así, de 1 155 empresas que había en poder del Estado en 1982 sólo quedaban 232 en febrero de 1992 (véase el cuadro 25), y para fines de diciembre del mismo año eran 217, de las cuales 82 eran organismos descentralizados, 100 eran de participación mayoritaria y 35 fideicomisos públicos, tomando en consideración que durante 1992 se crearon ocho entidades: las cuatro filiales de Pemex, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, la Procuraduría Agraria y el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica.⁴⁰ Para 1993 había un total de 206 empresas en manos del Estado, cifra que considera la

⁴⁰ Banco de México, *Informe Anual, 1992*, p. 79.

creación en ese mismo año de 11 entidades: siete Administraciones Portuarias Integrales, La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Talleres Gráficos de la Nación, Televisión Metropolitana (Canal 22) y el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual. Para 1994 se iniciaron 11 procesos de desincorporación y se concluyeron 24; de éstos 1 fue por venta de participación accionaria, 18 liquidaciones, 3 extinciones y 2 por baja del universo de entidades públicas (Banco de México y Talleres Gráficos de la Nación). Entre los procesos de venta destacan la enajenación de paquetes accionarios de Telmex y Serfin, con lo cual el gobierno federal dejó de participar en el capital de esas empresas.

También se vendieron 17 bodegas propiedad de ANDSA, así como diversos activos en el turismo como Villa Arqueológica de Chichén Itzá, Villa Arqueológica de Teotihuacan, Villa Arqueológica de Uxmal, etcétera.

A fines de 1994 el número de empresas del sector público era de 215, de las cuales 81 eran organismos descentralizados, 106 empresas de participación mayoritaria y 28 fideicomisos. Estas cifras toman en consideración la creación durante ese año de 15 entidades: 12 Administraciones Portuarias Integrales, Luz y Fuerza del Centro, Fondo de Capacitación e Inversión del Sector Rural y el Fondo de Cultura Económica (que sustituye al Fondo de Cultura Económica, SA de CV).

Sobre el impacto de la privatización en las principales variables macroeconómicas se pueden establecer dos periodos bien diferenciados: uno, de 1983 a 1988, y el otro, de 1989 a la fecha. Durante el primero, el proceso avanzó lentamente y el impacto en la economía fue moderado, en cambio el segundo se caracterizó por la rapidez con que se llevó a cabo la privatización.

El cuadro 26 muestra que solamente se vendieron 360 empresas, y que la mayoría de los casos (431) fueron realmente liquidaciones y desapariciones.

De acuerdo con la clasificación del Censo Industrial Mexicano, hasta el 30 de noviembre de 1988 el gobierno se había retirado de 22 ramas económicas y estaba en proceso de retirarse de otras cuatro.

Respecto al impacto de la privatización en el empleo, fue más alto en tres grandes empresas: La Fundidora Monterrey, que tenía 9 043 empleados, Uramex con 2 549 y Ayotla Textil con 1 690 trabajadores. Además, de acuerdo con el INEGI, de 1984 a 1988 hubo una reducción de 25 200 empleos en las empresas públicas. Esta disminución fue mayor en la industria manufacturera, pues cayó en 32.7%, lo que significa una disminución de 77 618 empleados en cuatro años.

Por otra parte, 1990 y 1991 fueron años durante los cuales los ingresos obtenidos por el proceso de desincorporación se elevaron, pues en 1990

CUADRO 27
INGRESOS PROVENIENTES DE LA PRIVATIZACIÓN
DE LOS BANCOS COMERCIALES

<i>Banco</i>	<i>Fecha</i>	<i>Total</i> <i>(Millones de dólares)</i>
Mercantii	14-VI-1991	611.200
Banpaís	21-VI-1991	544.989
Banca Cremi	28-VI-1991	748.291
Banca Confía	09-VIII-1991	892.260
De Oriente	16-VIII-1991	223.221
Bancreser	23-VIII-1991	425.131
Banamex	30-VIII-1991	9 744.982
Bancomer	08-X-1991	8 564.213
BCH	18-XI-1991	878.360
<i>Total</i>		<i>22 632.647</i>

FUENTE: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Banco de México, *Informe Anual, 1991*, p. 229.

CUADRO 28
FONDO DE CONTINGENCIA

<i>Por la venta de:</i>	<i>Millones de</i> <i>dólares</i> ¹	<i>Miles de millones</i> <i>de pesos</i> ¹	<i>1994</i> <i>Millones de</i> <i>nuevos pesos</i>
Bancos	0.0	6 229.2	37 336
Telmex	451.3	13 286.2	19 336
Venta de otras 232 empresas	0.0	127.4	7 059
Interés acumulado	14.8	506.8	3 060
Repago de la deuda	0.0	20 027.0	64 199
<i>Total</i>	—	—	<i>68 791</i>

FUENTE: Tesorería de la Federación, Secretaría de Hacienda.

¹ Datos hasta noviembre de 1991.

² SHCP, *Informe especial sobre el origen y la aplicación de los recursos del Fondo de Contingencia*, noviembre de 1994.

fueron de 9 017.2 miles de millones de pesos y en 1991 de 32 090 miles de millones, lo que equivale a alrededor de 65.3% del total percibido por el proceso de privatización hasta febrero de 1992.

Hay que destacar que gran parte de la recuperación de la confianza del sector privado se puede atribuir al proceso de privatización, sobre todo a partir de 1990 cuando se inició la desincorporación del Estado de las grandes empresas paraestatales y los bancos.

El cuadro 27 nos muestra los ingresos provenientes de la privatización de los nueve principales bancos comerciales, realizada entre junio y noviembre de 1991, que fueron de 22 632.647 millones de dólares. Este proceso de privatización de las instituciones bancarias comerciales concluyó en 1992, y en total el gobierno federal recibió por la venta de los 18 bancos la cantidad de 39 336 millones de nuevos pesos.

No obstante, "con el propósito de aumentar la rivalidad y competitividad", el gobierno autorizó 11 nuevas licencias bancarias: un banco nacional, Inbursa; cinco bancos multirregionales (Banco del Sureste, Interacciones, Quadrum, Inxev y Mifel) y cinco regionales: Interbanco, Capital, Promotor del Norte, De la Industria y Regional de Monterrey. Asimismo, se autorizaron cuatro sociedades financieras limitadas, una del sector de bienes raíces y tres que operan como instituciones de ahorro y préstamo. Con igual fin, en 1993 se autorizaron dos fusiones entre bancos multirregionales, BCH-Cremi y Bancrecer-Banoro, supuestamente para aumentar su competitividad.⁴¹

A fin de prevenir algunos efectos no deseados en la economía debido a la enorme cantidad de dinero disponible proveniente del programa de privatización, el gobierno adoptó dos medidas de política económica. La primera fue depositar en un Fondo de Contingencia en el Banco de México todo el dinero procedente de las ventas de las paraestatales; la segunda fue comprar bonos público en poder del Banco de México por un valor de 20 000 millones de pesos con dinero del Fondo de Contingencia a fin de reducir la base monetaria y disminuir la enorme deuda pública interna y, por lo tanto, su servicio (véase el cuadro 28).

Se puede decir que las ventas más significativas están terminadas (la más reciente es la del segundo paquete accionario de Telmex). Los ingresos obtenidos por tales ventas significaron ingresos extraordinarios para el gobierno federal que se han ido depositando en el Fondo de Contingencia y es tal su monto acumulado (de 55.3 billones de pesos desde que fue creado el Fondo hasta agosto de 1992) que permitió emplear una parte de ellos

⁴¹ A. Gutiérrez Pérez e I. Perrotini, "Liberalización financiera y estabilidad macroeconómica en México: desafíos y perspectivas", en *Investigación Económica*, núm. 229, p. 88.

para amortizar la deuda externa (7 171 millones de dólares) en 1992.⁴² Según el Informe Especial que presentó la SHCP sobre el origen y aplicación de los recursos del Fondo de Contingencia, el monto total de éste fue de 68 791 millones de nuevos pesos, de los cuales 64 199 millones se usaron para el pago de la deuda interna, lo que representa más del 90% de los ingresos de ese Fondo. Además, del mes de junio al 30 de septiembre de 1994 el saldo de éste pasó de 10 221 millones de nuevos pesos a sólo 521 millones de nuevos pesos, según datos del VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas, constituidos por los ingresos de Ficorca y por ingresos por acuñación de moneda; lo que quiere decir que en este lapso hubo un descenso de los recursos del Fondo de Contingencia de 94.6 por ciento.

Otro aspecto relevante es el hecho de que más de 20% de estas empresas vendidas por el gobierno pasaron a manos del capital trasnacional y/o a empresas extranjeras directamente. Así, el proceso de privatización ha conducido a una desnacionalización de nuestros recursos económicos, naturales, de las aerolíneas y telecomunicaciones entre otros.

Después de esta breve exposición, podemos decir que el programa de privatización ha contribuido a estabilizar la economía, ha ayudado a fortalecer las finanzas públicas, ha coadyuvado a restaurar la confianza del sector privado y ha incentivado la inversión real al ofrecer a los empresarios nacionales una nueva gama de posibilidades de negocios para desarrollar.

Desregulación. El PECE planteaba efectuar una desregulación económica a nivel nacional con el fin de eliminar la ineficiencia y propiciar mayor competencia (cuadro 4).

Para evitar obstáculos a la participación del sector privado en aquellas áreas económicas y sectores en que había restricciones o barreras para la libre entrada, el gobierno redujo y eliminó reglamentaciones, descentralizó decisiones y desreguló grandes sectores. Los avances en materia de desregulación son en las siguientes áreas:

Comunicación y transporte. La nueva Ley de Cargas en carreteras interestatales fue aprobada en julio de 1989 y permite el libre transporte en autopistas federales de cualquier tipo de carga, excepto explosivos y sustancias tóxicas, y la carga y descarga en cualquier localidad.

En 1992 esta ley fue complementada con otras que ofrecían a los usuarios

⁴² Alfredo Sánchez Daza, "Alcances y límites de la estrategia de estabilización en México. (Una revisión del enfoque adoptado y de sus resultados)", en *Análisis Económico*, vol. x, núm. 21, 1992, p. 75.

libertad para seleccionar el transporte adecuado según sus necesidades. Asimismo, la reglamentación fija de las tarifas fue remplazada por límites: se prohibieron los cargos por servicios no recibidos y se relajaron las concesiones de permisos necesarios para el transporte de turismo por carretera.

Industria automotriz. En diciembre de 1989 inició la desregulación de ese sector; desde entonces las empresas automotrices sólo cumplen con dos condiciones: mantener una cuenta comercial equilibrada y observar los límites impuestos en la integración vertical de las industrias de productos terminados. Se han eliminado las restricciones que imponían requisitos de contenido nacional, sustitución de importaciones, selección de proveedores, modelos y líneas, participación extranjera y prohibición de importaciones de vehículos de su propia marca no ensamblados en el país.

Telecomunicaciones. Se permite la operación sin necesidad de autorización previa de equipo de telecomunicaciones como fax, télex, intercambio telefónico y equipamiento multilínea, con lo cual se redujeron los costos de las comunicaciones. Además, la concesión de Telmex fue modificada, pues originalmente estipulaba que esta compañía era el único proveedor de servicios telefónicos al público. Esto se complementó con la privatización de Telmex en 1990.

Minería y petroquímicas. El 27 de septiembre de 1990 se emitió una nueva ley de minería que simplificó los procedimientos necesarios para obtener concesiones mineras y redujo el tiempo para la toma de decisiones a fin de motivar el desarrollo tecnológico del área, aumentar la inversión privada en la misma y reducir así la participación estatal. Respecto a petroquímicas, el 15 de agosto de 1989 se redefinió la lista de petroquímicos básicos de 34 a 19 productos, y de petroquímica secundaria de 800 a 66 productos; asimismo, se dio la liberación de más de 748 productos químicos y no se requerirá, por tanto, permiso o trámite alguno. En enero de 1990 se eliminaron las restricciones sobre la producción del sector privado de productos especializados que son derivados básicos del refinado, se abolió la autorización previa requerida de la Semip para elaborar estos productos y la inversión extranjera puede ser mayoritaria.

Agricultura. En junio de 1990 se eliminó el sistema de permisos requerido para sembrar y transportar frutas y vegetales para exportación. A fines de ese año se eliminaron los subsidios azucareros y se abolió la ley del impuesto sobre el azúcar, cacao y otros productos, estableciéndose su libre mercadeo, exportaciones e importaciones de azúcar, cacao y sus productos colaterales, y en julio de 1990 se desreguló la producción, distribución y venta de harina de maíz, masa de maíz y tortillas. En enero de 1992 se reformó el

artículo 27 de la Constitución, eliminando la prohibición a las sociedades mercantiles por acciones de ser propietarias de terrenos rústicos; se elevaron a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra, se garantizó la libertad de asociación y de organización de ejidatarios y comuneros, eliminando la obligación de dotar de tierras y agua a los núcleos de población mediante la expropiación.

Otras actividades. En 1988 y 1990 se aprobaron varias enmiendas a la ley aduanera para dar mayor flexibilidad a los agentes aduanales, que liberan las tarifas y facilitan el concesionamiento de nuevas tarifas.

En junio de 1989 se realizó un acuerdo para eliminar los obstáculos sobre las restricciones de empaques de alimentos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de salud, con el establecimiento de un solo método estadístico para la verificación del contenido neto.

Respecto a la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad, en junio de 1993 se reforzaron las acciones contra la publicidad nociva: en el caso del tabaco, la duración de las leyendas precautorias será la misma que la del anuncio; pero se eliminaron restricciones para la publicidad de fertilizantes en el caso de productos que, en condiciones normales de consumo, no representen un riesgo para la salud humana.

En cuanto a la Ley Federal de Aguas, en diciembre de 1992 se abrió la posibilidad de transmitir derechos para uso de aguas nacionales sin intervención directa de la autoridad y se concentraron en la Comisión Nacional del Agua facultades de regulación que estaban dispersas entre varias dependencias.

También fue anulada la ley sobre las factorías de fósforo, y el mercado de sal fue abierto a la competencia.

En acuicultura la Ley General de Pesca fue modificada, dando oportunidad a personas y empresas, además de las cooperativas camaroneras, a que se dediquen a esa actividad.

Y sobre la industria textil, fueron eliminados los decretos que establecen la necesidad de autorización para el establecimiento y/o ampliación de fábricas de productos textiles.

Respecto a energía eléctrica, en junio de 1991 se refrendó el principio constitucional de que el servicio público de energía eléctrica es una actividad estratégica reservada al Estado, aunque quedó establecido que los particulares podrán generar electricidad para su uso propio, para su venta a la CFE o para su exportación.

Gracias a la Ley Federal de Competencia Económica de diciembre de 1992 se decretó una política de competencia moderna e independiente, se tipificaron las prácticas monopólicas como "absolutas" (como cárteles,

arreglos de subastas públicas) y “relativas” (por ejemplo ventas atadas y convenios de exclusividad) y se adoptó una política de sanciones ejemplares contra prácticas monopólicas.

Asimismo, en julio de 1993 la nueva ley de puertos creó la figura de Administración Portuaria Integral (API), que realiza la construcción, planeación, promoción, operación, fomento y desarrollo del puerto.

Como puede verse, en materia de desregulación hubo avances a fin de promover la participación de los inversionistas privados y reducir la del Estado, todo ello en el marco de la política de cambio estructural que se ha aplicado desde 1983.

CUADRO 29
RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS: 1982-1994

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB total (%)	-0.5	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.4	1.3	3.3	3.9	3.6	2.6	0.7	3.5
PIB manufacturero (%)	-2.9	-7.3	4.7	5.8	2.1	3.0	3.2	7.2	5.2	4.0	1.8	-0.2	4.1
PIB agrícola (%)	0.5	2.9	2.6	2.7	0.3	1.1	-3.2	-3.1	5.1	1.1	-1.5	2.6	2.0
Exportaciones totales (mdd)	21 229	22 312	24 196	21 663	16 031	20 656	20 565	22 842	26 950	27 120	46 196	51 895	60 882
Importaciones totales (mdd)	14 437	8 550	11 254	13 212	11 432	12 222	18 898	25 437	31 090	31 184	62 129	65 366	79 346
Balanza comercial (mdd)	6 792	13 762	12 942	8 452	4 599	8 433	1 666	-2 595	-4 139	-11 063	-15 993	-13 480	-18 464
Cuenta corriente (mdd)	-6 200	5 400	4 200	1 237	-1 673	3 881	-2 922	-6 085	-7 113	-13 282	-22 809	-23 392	-28 875
Cuenta de capital (mdd)	9 526	2 445	1 071	2 096	1 127	-1 889	-1 163	3 175	8 164	0 179	25 995	30 882	11 548
Reservas internacionales (mdd)	3 184	3 100	3 200	2 328	985	13 715	6 588	6 860	10 274	18 095	19 225	24 537	6 148
Inversión extranjera total (mdd)	10 786	11 470	12 899	14 628	17 053	20 930	24 087	27 001	35 473	41 876	50 211	65 828	72 861
Inflación (%)	98.8	80.8	59.2	63.7	105.70	159.2	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1

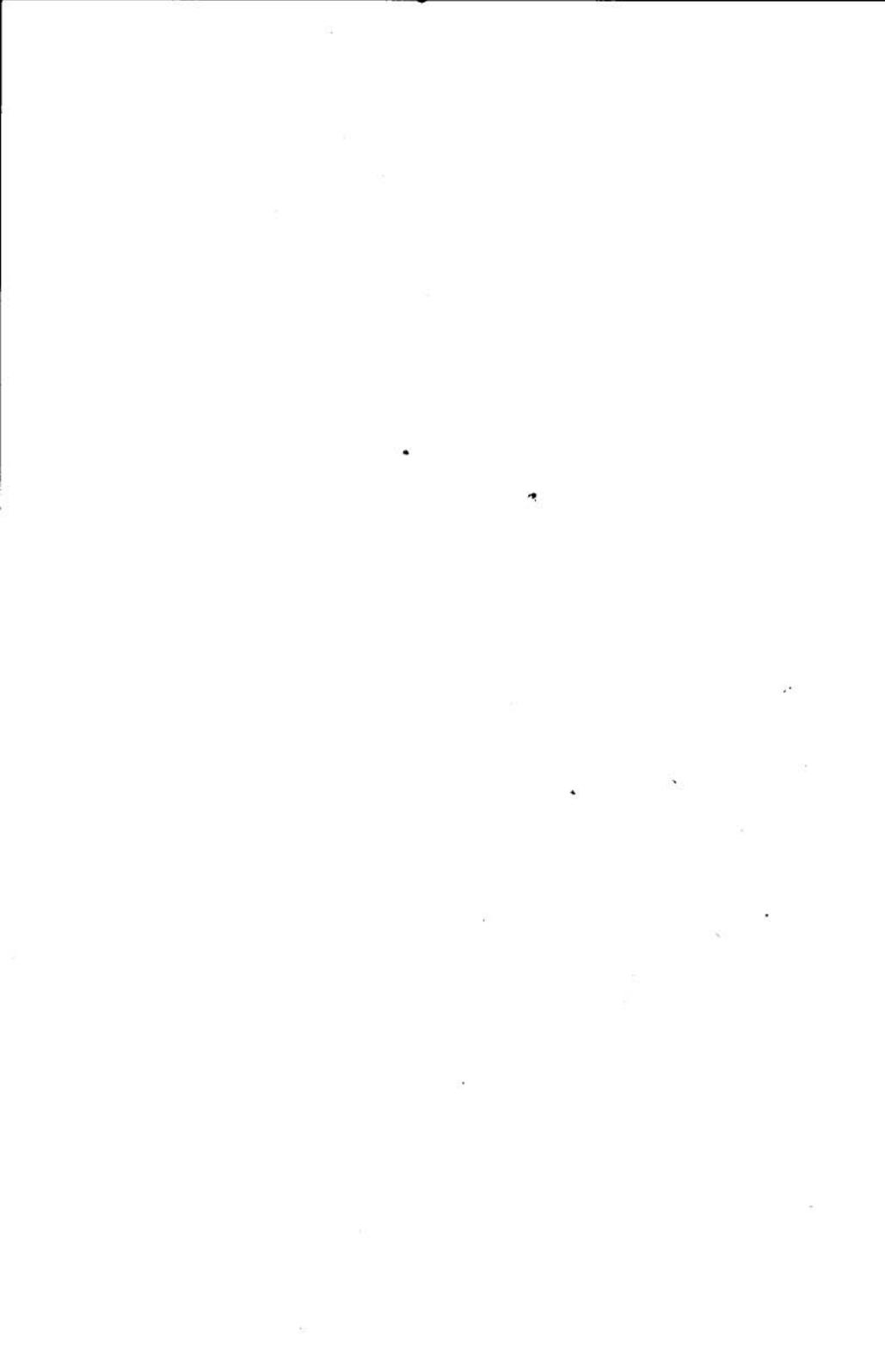
Gasto público	8.4	6.4	6.4	nd	nd	nd	5.6	6	6.3	7.4	8.2	—	—
Salud, educación y bienestar	8.4	6.4	6.4	nd	nd	nd	5.6	6	6.3	7.4	7.9	8.7	nd
Desarrollo urbano (%)	0.9	0.4	6.4	nd	nd	nd	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	nd
Desarrollo rural (%)	2.9	2.2	2.2	nd	nd	nd	1	1	1	0.8	0.9	0.9	nd
Deuda externa (mdd)	86 179	93 000	95 264	98 000	100 991	107 470	100 384	95 075	96 809	98 263	113 378	127 400	136 000
Deuda externa (% del PIB)	49.1	61	54.2	52.6	76.6	73.6	59.1	48.6	41.9	37.6	34.1	32.1	29.6
Apertura comercial (%)*	100	100	83	35	27.8	26.8	21	18	13	9	10.7	—	—
Ingresos por privatización**	—	4.85	0.21	29.10	61.59	229.06	1 180.81	nd	nd	22 632	nd	nd	68 791
Tipo de cambio***	148.5	161.35	209.97	447.5	915	2 227.5	2 297.5	2 680.75	2 943.15	3 074.95	3 118.65	3 1 916	3 5 278
Sector público****	1 155	1 074	1 049	941	737	617	412	379	280	239	232	206	215

* Cobertura de los permisos de importación.

** Miles de millones de pesos. A partir de 1993, millones de nuevos pesos.

*** Pesos por dólar. A partir de 1993 está en nuevos pesos.

**** Número de empresas propiedad del gobierno federal.



CONCLUSIONES

Después de haber expuesto las principales medidas de política económica aplicadas durante el periodo 1983-1994 y de hacer un análisis más detallado a partir de 1988, estamos en posibilidades de exponer algunas conclusiones derivadas de la aplicación de los diferentes programas de estabilización (PSE, PECE, Nuevo PECE y Pabec) y de los compromisos que se establecieron con el FMI mediante la firma de las diferentes cartas de intención a la luz de los resultados que se obtuvieron, cuyos indicadores económicos se sintetizan en el cuadro 29.

La aplicación de las políticas de estabilización durante la primera etapa (1982-1987), tendientes a enfrentar la crisis generalizada que presentaba la economía mexicana, dieron como resultado el ajuste de las finanzas públicas y del sector externo, aunque a costa de un efecto recesivo en la actividad económica. Sin embargo, este ajuste no permitió lograr el objetivo central que tanto el PIRE como el PAC se habían planteado: el control de la inflación, pues ésta se aceleró a partir de 1983 hasta alcanzar el 159.2% en 1987 en un contexto de especulación financiera creciente que desembocó en la crisis de dicho año.

Este ajuste se logró, además, sobre bases muy endeblas y en condiciones desfavorables por la caída de los precios internacionales del petróleo y el pesado servicio de la deuda externa. A esto hay que agregar que, en todo caso, las metas se cumplieron a costa de afectar otras variables macroeconómicas como precios, crecimiento del PIB, empleo y salarios. De modo que no se cumplieron los objetivos centrales de combatir a fondo la inflación, recuperar el crecimiento del PIB y sentar las bases para un desarrollo económico sostenido y justo.

La incorporación de políticas de corte heterodoxo a los pactos a partir de 1988 y hasta 1994 volvieron a hacer hincapié en el control de la inflación, toda vez que los programas anteriores (PIRE y PAC) no pudieron abatirla, de modo que esto se convirtió en el objetivo principal.

Esta política de pactos tuvo éxito en su objetivo central: abatir la inflación, apoyándose para ello en el superávit de las finanzas públicas y sobre

todo en la política de tipo de cambio sobrevaluada, la apertura comercial y la entrada de capitales, permitiendo importaciones baratas para compensar la escasez relativa de bienes en el país. No obstante, se perdió el superávit comercial registrado en la etapa anterior y se generó un déficit creciente que a su vez incidió sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, que también tuvo crecientes déficit.

A pesar de la disminución de la inflación de 1988 a 1994 no se pudo igualar con la de nuestros principales socios comerciales tal y como pretendía hacerlo el gobierno.

Cabe mencionar que las diferencias en la productividad entre la economía mexicana y la estadounidense, así como la sobrevaluación cambiaria, fueron responsables del crecimiento de las importaciones, que pasaron de más de 12 000 millones de dólares a cerca de 80 000 millones (de 1987 a 1994) y del cambio del superávit de 8 433.3 millones de dólares en 1987 por el déficit de 18 464 millones de dólares en la balanza comercial externa en 1994. Este déficit, además, es resultado de la apertura comercial y revela los desequilibrios productivos de la economía; pero no sólo eso, sino que la misma reactivación de la economía, dadas las deficiencias antes citadas, exigió un mayor flujo de bienes intermedios y de capital, así como de bienes de consumo, resultado de esta apertura comercial y de la consiguiente entrada al país de una gran cantidad de productos más competitivos en términos de precios, mas no necesariamente en calidad.

Este déficit comercial también se explica por el impacto de la política cambiaria adoptada a raíz de la aplicación de la política de pactos, que se traduce en una apreciación del peso frente al dólar que terminó por sobrevaluarse. De ahí que las medidas de ajuste cambiario fueran insuficientes y por ello en la renovación 13 del pacto se aceleró el deslizamiento de la paridad.

Otro factor que incidió en la balanza comercial es el menor ritmo de crecimiento de las exportaciones, ya que no se ha llevado a cabo una política de modernización e inversión en dicho sector, lo que ha obstaculizado la generación de divisas y el crecimiento sostenido de la economía. Además, si bien crecieron las exportaciones manufactureras su composición aún no muestra la modernización que se esperaba en la reforma estructural del sector externo, puesto que la tercera parte de dichas exportaciones corresponden a la industria automotriz; de ahí que la diversificación de las exportaciones manufactureras no haya avanzado lo suficiente como para situar al sector externo en una posición menos vulnerable.

Ahora bien, la venta de empresas, la liberalización de la economía y las facilidades dadas a la inversión extranjera efectivamente impulsaron la

entrada de capitales al país; pero sólo para financiar el creciente déficit en cuenta corriente y mantener estable el tipo de cambio nominal, perdiendo así la oportunidad de que dicha entrada de capitales se tradujera en la creación de bases firmes para crecer y reducir el déficit externo. En consecuencia, en un contexto de apertura comercial externa, esta entrada de capitales salió vía crecimiento de las importaciones.

Ante las dificultades para financiar ese déficit se han acentuado las políticas contraccionistas, es decir, el costo ha sido crecer en forma lenta, pues al frenar la actividad económica se reducen las presiones sobre el sector externo. Esta tendencia está presente desde 1991 en que bajó el PIB y continúa hasta la fecha (excepto en 1994) afectando los niveles de empleo, sobre todo en la industria manufacturera desde 1991, además del costo salarial que esto implica, pues la riqueza en el país se sigue ajustando desfavorablemente para los asalariados.

Así, de seguir esta tendencia a la desaceleración de la economía y de reducción de la inversión productiva las utilidades se seguirán obteniendo de la esfera especulativa, en detrimento de la inversión productiva, lo cual nos lleva inexorablemente a precisar que a pesar del crecimiento moderado de la economía, sobre todo de 1988 a 1994, no se crearon las bases necesarias para que ésta creciera a una tasa de 6% en 1993 y 1994 según lo estipulado en los distintos pactos y en las cartas de intención que se firmaron con el FMI.

A lo anterior hay que agregar que un requisito para la entrada neta de capitales fue mantener altas las tasas de interés reales, a tal grado que se situaron por encima de las tasas de interés prevalecientes en Estados Unidos, situación que les permitió absorber recursos financieros del exterior para cerrar la brecha de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Como puede verse, ahora somos más vulnerables que al iniciar la política de pactos, no sólo por la magnitud del déficit y los problemas para financiarlo, sino porque ahora, a diferencia de antes, tenemos menos activos públicos y un aparato productivo más deteriorado que le impide enfrentar los problemas del sector externo.

La renegociación de la deuda externa se logró de acuerdo con lo establecido en la política de pactos y en los convenios firmados con el FMI, generando un clima de confianza junto con la privatización y la desregulación de la economía, aunque hay que decir que los resultados fueron más favorables para los países acreedores que para México, pues si bien se redujo la deuda esta renegociación garantizó a aquéllos el pago de la misma y su servicio, eliminando la posibilidad de una eventual suspensión de pagos. Sin embargo, no hay que olvidar que esta renegociación de la deuda externa

tuvo como contrapartida un aumento creciente de la deuda interna.

En lo que respecta a la política de cambio estructural, se avanzó, sobre todo en lo que a las reformas al sistema financiero y bancario se refiere, así como en incentivar la inversión extranjera, dando con esto cabal cumplimiento al compromiso adquirido con el FMI de crear un clima favorable para la inversión extranjera en nuestro país, que por lo demás se canalizó fundamentalmente al sector financiero y bursátil y en una proporción bastante marginal a inversión productiva, situación que contrasta con la idea del gobierno de que la inversión extranjera era vital para modernizar el aparato productivo, para tener acceso a tecnología de punta y para generar empleos bien remunerados.

También se cumplió la meta de lograr una mayor apertura comercial y de sustituir los permisos previos de importación por aranceles; aunque como ya dijimos a costa de aumentar la vulnerabilidad de la economía y de crecientes déficit de la balanza comercial y de cuenta corriente de la balanza de pagos.

Hoy, los hechos han demostrado que la apertura comercial a toda costa generó una desindustrialización, un evidente retroceso en la articulación de las cadenas productivas, una gran vulnerabilidad de la industria mexicana frente al exterior, una insuficiencia para poder abastecer el mercado interno y para generar los empleos que demanda la población y, por si esto no fuera suficiente, hay ramas como la del calzado, la del juguete, la textil y de prendas de vestir, de la madera y papel e imprenta y editoriales, entre otras, que han sufrido los efectos devastadores de la política neoliberal, que se olvida de que para ser eficientes no basta con la apertura comercial y su efecto depurador del aparato productivo, sino que es necesaria una política industrial de largo plazo.

Si en algo podemos decir que el gobierno cumplió su cometido, fue justamente en la desincorporación de empresas paraestatales, pues de 1 155 que había en 1982 a fines de 1994 sólo quedaban 215, lo que representó una fuente de ingresos muy importante para lograr el ajuste de las finanzas públicas, toda vez que las reformas tributarias de hecho sólo lograron mantener prácticamente constantes los ingresos correspondientes. A la vez, esos ingresos extraordinarios permitieron formar un fondo de contingencia que sirvió en un 94% para el pago de la deuda pública interna.

Sin embargo, el proceso de privatización no ayudó a mejorar los niveles de bienestar de la población como se había dicho, y menos aún a mejorar la distribución de ingreso, pues tales ingresos se utilizaron más con propósitos de estabilización que de redistribución. Además, contrariamente a lo que se decía, la mayoría de las empresas privatizadas producían ingresos al gobierno, de ahí

que el sector público va a enfrentar un menor flujo de recursos.

Esta menor presencia del Estado en la economía como resultado de la privatización se vio reforzada con la desregulación que tuvo lugar en actividades como comunicaciones y transportes, telecomunicaciones, industria automotriz, minería, petroquímica, etc., permitiendo una mayor participación del capital privado nacional y extranjero, perdiendo el Estado su papel regulador de la economía.

Hay que subrayar que con la aplicación de la política neoliberal no todos los sectores sociales resultaron ser perdedores, pues es evidente que con esta política se beneficiaron los capitales financieros y especulativos, para quienes el modelo seguido fue funcional y acorde con sus intereses. En cambio actuó en detrimento del capital productivo y tuvo efectos devastadores para la mayoría de la población, a quien se le prometió proteger y mejorar su nivel de vida, por lo que los "éxitos" alcanzados a nivel macroeconómico fueron socialmente excluyentes y afectaron los salarios y el empleo.

No obstante, algo que llama la atención durante estos doce años es sin duda la fe excesiva de los gobernantes mexicanos en las bondades de la política neoliberal y la aplicación al pie de la letra de la política impuesta por el FMI, hechos que revelan que no se trataba solamente de una sumisión impuesta por este organismo internacional (que por cierto se produjo), sino que había una coincidencia de intereses entre los gobernantes en turno de México y las políticas de estabilización y ajuste estructural "recomendadas" por el Fondo. Prueba de esto es que si bien la política que se aplicó en estos dos sexenios fue resultado de las negociaciones con dicha institución, siempre destacó la actitud del gobierno de llevarla más allá de lo exigido por el FMI, y la convicción de que con o sin cartas de intención estas medidas de ajuste estructural debían aplicarse, en virtud de que la economía necesitaba cambios radicales para crecer y modernizarse. Además de que siempre se insistió en que la política neoliberal aplicada era la única alternativa viable para nuestra economía con el menor costo para la sociedad.

Así, estamos en presencia de un modelo que ha demostrado su fragilidad, lo endeble de sus logros macroeconómicos y el alto costo social que conlleva. Por lo tanto, podemos decir que el modelo neoliberal tal y como se instrumentó en México ha mostrado ser un evidente fracaso.

En resumen, la aplicación de estas políticas de cambio estructural y de apertura externa han originado crecientes déficit externos, cierre de empresas, destrucción de la capacidad productiva y mayor desempleo, que se tradujo en un deterioro de los niveles de vida de la población y mayor vulnerabilidad externa. Por consiguiente, no podemos aceptar que en este

periodo, y sobre todo a partir de 1988, la política económica del gobierno fue del todo exitosa (pues si bien se lograron algunas metas, ya vimos cuáles fueron los costos), la crisis de diciembre así lo demuestra y nos plantea la necesidad de efectuar cambios en la política económica si queremos lograr un crecimiento con distribución equitativa del ingreso.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.
- Banco de México, *Informe Anual*, números correspondientes a 1983-1994.
- , *Carpeta de Indicadores Económicos*, varios años.
- Banco Mundial, *World Debt Tables, 1991-1992. External Debt of Developing Countries*, vol. II.
- Blanco Mendoza, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994.
- Block, Fred L., *Los orígenes del desorden económico internacional*, México, FCE, 1989.
- Córdoba Montoya, José, “El Programa Inmediato de Reordenación Económica, 1993-1994”, en SELA, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo XXI, 1986.
- , “Diez lecciones de reforma económica en México”, en *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991.
- Correa, Eugenia, *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, “PIRE, puntos programáticos”, Mensaje de toma de posesión, en *El Trimestre Económico*, vol. L (2), núm. 198, 1983.
- Edwards, Sebastian, “El FMI y los países en desarrollo: una evaluación crítica”, en *El Trimestre Económico*, vol. LVII (3), núm. 227, 1990.
- Fondo Monetario Internacional, *Boletín*, septiembre de 1992.
- , y Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1990.
- Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, FCE, 1988.
- Gasca Zamora, José, “Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988”, en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, febrero de 1988.
- Gil Díaz, Francisco, “Reforma fiscal 1989”, en *El Mercado de Valores*, núm. 2, 15 de enero de 1989.

- , “Reformas fiscales para 1991”, *El Mercado de Valores*, núm. 2, 15 de enero de 1991.
- , “Reforma fiscal 1992”, *El Mercado de Valores*, núm. 3, febrero 1, 1992.
- Girón, Alicia, *Cincuenta años de deuda externa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1991.
- Green, Rosario, *La deuda externa de México: 1973-1988, de la abundancia a la escasez de créditos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ed. Nueva Imagen, 1988.
- Guillén Romo, Héctor, *El sexenio del crecimiento cero, México 1982-1988*, México, Era, 1990.
- Gurría Treviño, José Ángel, “La política de deuda externa de México, 1982-1990”, en *Lecturas del Fondo*, núm. 73.
- , *La política de deuda externa de México. Una visión de la modernización de México*, FCE, 1994.
- Gutiérrez Pérez, Antonio e Ignacio Perrotini, “Liberalización financiera y estabilización macroeconómica en México: desafíos y perspectivas”, *Investigación Económica*, núm. 209, FE-UNAM.
- Huerta González, Arturo, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, 1a. Edición, México, UNAM-Diana, 1992.
- , *La política de estabilización en México, diciembre, 1987-1993. Sus logros, las transformaciones estructurales y los grados de sustentabilidad y vulnerabilidad*, en prensa.
- , “La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla”, *Investigación Económica*, núm. 212, julio-septiembre, México, FE-UNAM, 1995.
- Lichtensztein, Samuel y Mónica Baer, *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial*, Centro de Estudios Transnacionales, Nueva Sociedad.
- , “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste”, en *Economía de América Latina*, núm. 11, 1989.
- Lustig, Nora, *Mexico, the remaking of an economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.
- Nafinsa, “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico”, en *El Mercado de Valores*, núm. 1, año XLIX, 1989.
- , “El nuevo Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico”, en *El Mercado de Valores*, núm. 21, año LII, noviembre de 1992.
- Navarrete, Jorge Eduardo, “La deuda externa y el plan Baker”, en *Investigación Económica*, núm. 175, Facultad de Economía, UNAM.
- OCDE, *Études Économiques de l’OCDE, Mexique 1991-1992*.
- Palekar, Sergio, “La inversión extranjera en México”, en *Investigación*

- Económica*, núm. 194, octubre-diciembre de 1990, Facultad de Economía, UNAM.
- Puyana, Jaime, "Teoría macroeconómica y planes de choque antiinflacionarios en América Latina", en *Economía, Teoría y Práctica*, núm. 12, UAM.
- , "Los planes de choque antiinflacionarios en América Latina. Los programas ortodoxos", Parte I, en *Sucesos*, núm. 8, Bucaramanga, Colombia.
- Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", en *Comercio Exterior*, edición especial, vol. 39, 1989.
- Presidencia de la República, "Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento", en *El Gobierno Mexicano*, núm. 70, septiembre de 1994.
- , Propuesta del Presidente de la República para dar Autonomía al Banco de México", en *El Mercado de Valores*, núm 11, 1 de junio de 1993.
- Rivera Batiz, F. y L. Rivera Batiz, *International finance and open economy macroeconomics*, EUA, Macmillan Publishing Company, 1995.
- Rivera Urrutia, Eugenio, "El ajuste estructural en Centroamérica: la experiencia reciente y sus implicaciones teóricas", en *Investigación Económica*, núm. 188, Facultad de Economía, UNAM.
- Rodríguez, Alejandro, *La política fiscal en México: 1980-1992. Análisis de las reformas*, SHCP, Dirección General de Planeación.
- Rodríguez, Flavia, *El proceso de privatización mexicano: un análisis económico*, México, CEMLA, 1992.
- , *Reformas tributarias en América Latina, 1987-1992: Un análisis comparativo*, México, CEMLA, 1992.
- Sánchez Daza, Alfredo, "Alcances y límites de la estrategia de estabilización en México. (Una revisión del enfoque adoptado y sus resultados)", en *Análisis Económico*, vol. X, núm. 21, México, UAM-A, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1992.
- Secofi, Dirección de Promoción y Coordinación de la Dirección General de Inversión Extranjera, "Política actual en materia de inversión extranjera", en *El Mercado de Valores*, núm. 19, 1 de octubre de 1989.
- SHCP y Banco de México, "México y el FMI: la Carta de Intención", en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 11, 1982.
- , "La Carta de Intención con el FMI", en *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 1, 1984.
- , "La Carta de Intención con el FMI", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 4, 1985.
- , "Carta de Intención al FMI", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 8, agosto de 1986.

- , “Convenio del gobierno de México con el FMI”, en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 3, marzo de 1989.
- , “Carta de Intención al FMI”, en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 2, febrero de 1990.
- , “Carta de Intención al FMI”, en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 4, abril de 1991.
- , “Acuerdo de Facilidad Ampliada 1992”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6, junio de 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “México envía a la banca comercial la ‘Hoja de Términos y Condiciones’”, en *El Mercado de Valores*, núm. 19, 1 de octubre de 1989.
- , “Pacto de Solidaridad Económica”, en *Informe Hacendario Mensual*, diciembre de 1987.
- , “Operación de intercambio de deuda externa por bonos”, en *Informe Hacendario Mensual*, abril de 1988.
- , “La renegociación de la deuda externa de México”, en *El Mercado de Valores*, núm. 16, 15 de agosto de 1989.
- , *Informe especial sobre el origen y la aplicación de recursos del Fondo de Contingencia*, México, 1994.
- Tavares, María Concepción, “Las políticas de ajuste en Chile, Argentina, México y Brasil: los límites de la resistencia”, en *Investigación Económica*, núm. 206, octubre-diciembre de 1993, FE-UNAM.
- Ten Kate, Adrián, “El ajuste estructural de México: dos historias diferentes”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6, 1992.
- Thorp, Rosemary y Laurence Whitehard (compiladores), *Inflation and stabilisation in Latin America*, Londres, The Macmillan Press.
- Valenzuela Feijóo, José, *Crítica del modelo neoliberal*, Col. América Latina, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991.
- Villarreal, René, “Deuda externa y política de ajuste, el caso de México 1982-1986”, en *El Trimestre Económico*, núm. 61, Stephany Griffin Jones (comp.).

Dos agentes económicos desempeñan un papel clave en la definición de los perfiles de los programas de estabilización y ajuste estructural que ha seguido México en estos últimos lustros: el gobierno y el Fondo Monetario Internacional. Uno de los objetivos fundamentales de este trabajo es mostrar las características de esos programas mediante los documentos gubernamentales y las Cartas de Intención dirigidas por el gobierno de México al Fondo a partir de 1982, así como estudiar las repercusiones que la política de estabilización y cambio estructural ha tenido sobre la economía durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, para lo cual se presenta un contraste detallado entre los programas propuestos y sus resultados por área de política económica.



Paulina Irma Chávez Ramírez recibió su título de licenciada en economía por la BUAP y el de maestría por la Facultad de Economía de la UNAM. Recibió el Premio Nacional de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog 1994 y ha participado en varios foros y seminarios. Es autora de numerosos artículos periodísticos.



Premio otorgado por la SECOFI al IIEc por sus aportaciones al estudio de la problemática exportadora.



7 03649 30021 9

ISBN 968 36 4762 6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO