

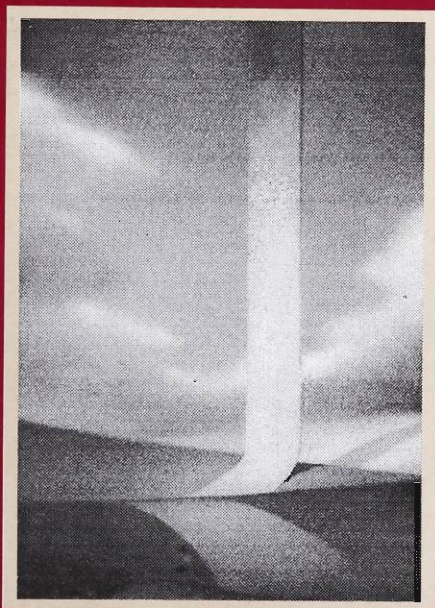
335

TESTIMONIOS

DE POLÍTICA

ECONOMICA

1982-1988



PASCUAL GARCIA ALBA IDUÑATE

SERIE ECONOMIA

**Testimonio de Política Económica
(1982-1988)**

245611



Autor: Pascual García Alba Iduñate

2894010

Rector General
Dr. Julio Rubio Oca

Secretario General
Mtro. David Torres Mejía

Rector de la Unidad Azcapotzalco
Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario de la Unidad
Mtro. Adrián de Garay Sánchez

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Mtra. Mónica de la Garza Malo

Jefe del Departamento de Economía
Mtra. Heliana Montserrat Huerta

Primera edición: otoño de 1993
Impreso y hecho en México

ISBN: 970-620-426-1

© Pascual García Alba Iduñate
© Universidad Autónoma Metropolitana
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Av. San Pablo Núm. 180
Azcapotzalco

Indice

Prólogo / 9

Introducción / 19

*Contenido. La Planeación. Los Primeros Tres Años.
Los Ultimos Tres Años. Agradecimientos*

CAPITULO 1

Planes y programas / 37

*Presentación. Introducción 1. La Integración del
SNPD 2. Alcances de la Planeación 3. Instrumen-
tación del SNPD: vertientes y agentes 4. Considera-
ciones Generales sobre el Contenido del PND y de
los Programas 4.1 Sector Rural 4.2 Industria y
Comercio Exterior 4.3 Dimensiones de la Estrategia
4.3.1 Distribución y Abasto 4.3.2 Dimensión Fi-
nanciera 4.3.3. Dimensión Ecológica 5. Presupues-
tación 6. Consideraciones*

CAPITULO 2

El FMI, el Déficit y la Deuda / 87

Presentación. Introducción 1. Críticas al FMI y su Pertinencia al Caso de México 2. El Convenio para 1983-1985 y sus antecedentes 3. El Déficit Presupuestal como Medida de Ajuste 4. Negociación y Renegociación de la Deuda Externa Mexicana 5. Consideraciones

CAPITULO 3

A la mitad del sexenio /137

Presentación. Introducción 1. La Política de Estabilización de 1983 a 1985 1.1 El Ajuste Fiscal de 1983 a 1985 1.1.1. Contribución de los ingresos y del Gasto Público al Ajuste Presupuestal entre 1982 y 1984 1.1.2. El Ajuste Fiscal en 1985 1.2. Otros Aspectos de la Política Económica 1.2.1. Política de Comercio Exterior 1.2.2. Política Cambiaria 1.2.3. Política Monetaria y Financiera 1.2.4. Política Salarial 2. Condiciones Externas 2.1. Consideraciones en el Mercado Petrolero 2.2. Actividad Económica y Tasas de Interés Externas 3. Planes y Perspectivas de la Política Económica 3.1. El Ajuste Fiscal en 1986 3.2 Control Presupuestal y Cambio Estructural en el Sector Público 3.3. El Ingreso al GATT y la Política de Comercio Exterior 3.4. Política Cambiaria y de Tasas de Interés 3.5. Política de Precios y Tarifas y Control de Precios 3.6. Política Impositiva y de Estímulos 4. Consideraciones

CAPITULO 4

El Temblor / 197

Presentación. Introducción 1. Consideraciones Preliminares 1.1. Medición de la Intensidad y Magnitud del Sismo 1.2. Características del Sismo 2. Peculiaridades del Sismo y Comparación con Otros Sismos 2.1. Comparación con Sismos Registrados con Otros Países 2.2. Comparación con Otros Sismos Registrados en México 2.3. Consideraciones Adicionales sobre la Naturaleza del Sismo 3. Magnitud Relativa de los Efectos y Estimación del Costo de la Reconstrucción 3.1. Comparaciones Globales de la Magnitud de los Efectos 3.2. Estimaciones del Costo de la Reconstrucción 3.3. Impacto sobre la Política Económica 4. Consideraciones

CAPITULO 5

Productividad y empresa pública / 243

Presentación. Introducción 1. El Modelo 2. Análisis Empírico 3. Los Efectos de Distintas Variables sobre el Crecimiento de la Productividad 4. Conclusiones Apéndice A Apéndice B

CAPITULO 6

Deuda y Estancamiento / 273

Presentación. Introducción 1. Productividad Total de los Factores 2. Requerimientos de Inversión 3. Modelo de Demanda 4. Descomposición del Resultado del Sector Externo 5. Consideraciones Anexo Estadístico

A manera de epílogo / 303

Introducción 1. El Fin del Sexenio 2. La Inflación se Convierte en Enemigo Número Uno 3. Inflación Inercial y Finanzas Públicas 4. Un Modelo Simple del Proceso Inflacionario 5. El Sobreajuste en el Pacto 6. Política de Ingresos 7. El Pacto de Solidaridad Económica 8. Los Elementos Originales del Pacto 9. Modificación en las Velocidades del Pacto 10. Se Allana el Futuro 11. Reflexión Final

Prólogo

El periodo de gobierno de 1982-1988 fue un tiempo particular, probablemente tan peculiar en la historia del país como lo fue el de 1934-1940. El sexenio de Miguel de la Madrid encierra momentos convulsos en donde la mayor parte de los principios que guiaron la conducta social a lo largo de la posguerra fueron transformados. Quizá por ello, aún en la actualidad, sobre este periodo existen más calificativos que análisis; la querella ideológica aún pesa con fuerza sobre él. *Testimonios de Política Económica* recoge y sistematiza los puntos de vista de Pascual García Alba Iduñate alrededor de las dificultades mayores que, en el campo de la economía, tuvieron que enfrentarse y asumirse al estallar la crisis de 1982. En sus páginas leemos y comprendemos los avatares inherentes al inicio y consolidación de las dos grandes tareas a las que estuvo subordinada la política económica de ese periodo: la reordenación económica y el cambio estructural. En este sentido, su trabajo llena un vacío en la historiografía del presente inmediato de México en tanto su autor apuesta a la reflexión profunda y descarta la pasión como elemento de análisis de un momento que aún, en nuestros días, motiva debates desde diversos ángulos e intereses. Esta obra es entonces, como lo advierte su título, los testimonios de un funcionario público y de un investigador universitario comprometido no con las elucubraciones y escenarios imposibles, sino con las razones y las obras realizadas bajo el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid; primeros pasos que abrieron brecha renovada para la República y la sociedad mexicana.

Los *Testimonios* de Pascual García dan cuenta también de la visión con la cual, una nueva generación de economistas comprendieron la naturaleza de la crisis de 1982 así como la estrategia emprendida para superarla. Hacía tiempo que la Forma de Estado Benefactor era

cuestionada a nivel mundial y la medicina aplicada en México para afrontar la crisis lejos de sanar, agudizaba el mal. Así las cosas, la asfixia respondía a las viejas prácticas de financiamiento y por tanto, había que adoptar otros métodos en la cura de nuestros males que implicaron la transformación del régimen productivo; imprimir de nueva cuenta flexibilidad y adaptabilidad a nuestras instituciones económicas paralizadas por su exagerada burocratización; abandonar nacionalismos económicos defensivos contrarios a todo objetivo de justicia e independencia soberana, caldos de cultivo de rentas monopólicas sin contraparte social; había que dar por concluido un modelo que, bajo una nueva lógica mundial, indiscretamente mostraba su incapacidad para crear o, en su defecto, adaptar la tecnología requerida por nuevas formas de competencia internacional y nacional; había que enterrar un patrón de crecimiento que, al reducir artificialmente la escala de la producción, quedó constreñido a la protección de intereses corporativos, a la improductividad sostenida por la protección al mercado y en esa perspectiva a una débil, muy débil capacidad exportadora; un modelo que, al acumular permanentemente desequilibrios externos, requería continuamente de las finanzas públicas: protección o subsidios; sobrevaluación monetaria o exenciones. Mecanismos que suscitaron la concentración del ingreso y lesionaron el bienestar popular.

Esto es, creo, la lección fundamental que nos reserva el contenido de este libro, pues con su lectura descubrimos, parafraseando a su autor, la génesis de nuevas formas de quehacer institucional en favor del desarrollo social, al tiempo que se elimina una política económica orientada por la ideología en detrimento de las ideas.

El tema central que articula los trabajos que componen este texto, es el proceso de cambio en la política económica. Como testigo comprometido con el cambio

social, Pascual García nos expone críticamente realidades y problemas, nos hace ver las virtudes y deficiencias de la Consulta Popular emprendida por el Presidente Miguel de la Madrid, la prioridad que bajo su mandato adquiere el programa de reordenamiento económico, así como las necesidades y realidades que encauzan la revolución de la política económica de 1986, merced a la cual se emprendió en palabras del autor “el cambio de reglas, normas e instituciones que fueron creadas pero que a través del tiempo se disociaron de las condiciones que le dieron origen y le sobrevivieron”. Asimismo, se da testimonio del significado que guardó y guarda el cambio estructural promovido durante este sexenio, y de la virtud y forma creativa con la que en México se asumen los planes de estabilización a partir del Pacto en 1987; ello ocupa al autor en el último ensayo de este libro: el único escrito en fechas recientes.

Una primera parte de la obra, después de un sustantivo escrito sobre la planeación en donde nos muestra su imposibilidad cuando se carece de prioridades, evalúa los tres años iniciales del gobierno de Miguel de la Madrid. En ella se abordan las medidas adoptadas para incentivar el crecimiento del producto así como la recuperación económica alcanzada en 1984 y el primer semestre de 1985 dentro de un nuevo contexto signado por la reordenación económica. **La desaceleración ocurrida en el segundo semestre de 1985 guarda especial atención en las inquietudes y reflexiones desarrolladas por Pascual García, apuntando que este proceso respondió a las dificultades enfrentadas por el cambio estructural que impidieron imprimir mayor celeridad al proceso.** Un fenómeno susceptible de captarse a través del círculo vicioso provocado, nos señala, por la reactivación de la función de importaciones toda vez que había incremento del producto económico que, a su vez incidía en la

capacidad de las finanzas públicas y, por ende, en el comportamiento del mercado cambiario.

Es posible coincidir con Pascual García en que el año de 1986 es *parteaguas* entre una vieja y una nueva forma de afrontar los grandes problemas macroeconómicos del país. En ese año, el pago contratado de la deuda externa agobiaba al país, ya no sólo en cuanto a la capacidad financiera del gobierno, sino como sacrificio social que traspasaba los linderos del bienestar alcanzado por la población en general. Las posibilidades de cumplimiento estaban más allá de nuestra responsabilidad como deudores. México renegó sus compromisos con el exterior; necesitaba crecer y se decidió cambiar la política de gasto al volver a adquirir el déficit público las dimensiones del año de 1982. En ese entonces, algunas opiniones críticas sostenían que todo seguía como antes, sin reparar que la expansión del déficit respondía a un acto fortuito y que las acciones del gobierno buscaban de manera serena defender a la economía del proceso recesivo; contrariando la tradición, *se devaluó la moneda y se abrió la economía*, para favorecer la demanda externa, el mercado interno, la competencia pero sobre todo, con la intención de acelerar la política de cambio estructural.

El gobierno reestructuró su marco de política y echó a andar un nuevo programa. El pago de nuestras obligaciones mundiales encontró, en la contracción de 1986 su límite, era imposible pagar sin reactivar el crecimiento, así lo entendió el gobierno y se manifestó por pagar sólo en la medida en que su capacidad financiera lo permitiera, pero priorizando la necesidad de crecer. El diagnóstico inflacionario proponía atacar ese problema desde la perspectiva de los costos y era imputable al impacto externo. El éxito fue significativo si se contempla la drástica caída de los precios del petróleo; la economía, en

un sólo año, se encontraba de nueva cuenta en el camino de la recuperación.

En un segundo momento, ya sin las limitaciones absolutas impuestas por el petróleo para la obtención de divisas, la política económica tuvo que enfrentar la difícil tarea que supone el control de una inflación con dinámica inercial, a decir de los especialistas. Para resolverlo, el gobierno propuso un acuerdo que permitiera la contención de este fenómeno; el esfuerzo no sólo suponía un programa que comprometiera a la acción del gobierno, sino un acuerdo social en donde los grandes *formadores de precios* de la economía concertaran la realineación de los mismos, logrando así disminuir la dinámica inercial de la inflación.

El acuerdo fue conocido como el Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico, su diagnóstico, el apropiado. El alineamiento permitiría recuperar el papel de los precios relativos como indicadores de la asignación de los recursos. La inversión se iría recuperando y con ello, nuestra capacidad de crecimiento iniciaría una nueva ruta de expansión económica.

Es en este marco de cambio, observable ya en 1986, donde se circunscribe la segunda temática de este libro. Historia reciente analizada a partir de los efectos que en el ámbito económico tuvieron dos hechos imposibles de prever: el terremoto ocurrido el 19 de septiembre de 1985 y la caída del precio del petróleo un año después (1986). Dos hechos cuya repercusión en el marco de la política económica impulsada por el gobierno de Miguel de la Madrid no han sido considerados en su justa y enorme dimensión pues tan sólo el derrumbe de las exportaciones petroleras sometió a nuestra economía a un proceso recesivo inesperado, justo cuando la reconstrucción de la Ciudad de México y la pérdida de muchos mexicanos debido al terremoto, exigía de resultados. Cabe sin em-

bargo resaltar la tesis de García Alba en el sentido de que el terremoto no tuvo tan elevados costos económicos sino más bien exigencias sociales precisas. Ambos impactos aceleraron el cambio, pues es “ahí donde surge la pauta si se quiere con indefiniciones y tropiezos, de una nueva etapa del país”. Una transformación que se acompaña de una nueva negociación, normatividad y solución al pago del servicio de la deuda externa, de la apertura comercial, de nuevos ritmos devaluatorios y nuevas fórmulas para subsanar el déficit público. Es en suma el tiempo breve donde se da “reconocimiento de que las políticas no pueden ser justificadas por si mismas, sino en función de su eficacia para alcanzar sus fines. Esto en si contribuye a un cambio sustantivo”

Los resultados generales de la economía a partir de este momento han sido modestos pero exitosos; y sin embargo, curiosamente llama la atención, a la luz del presente, que la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid esté caracterizada como recesiva. Los datos cuantitativos, en materia de crecimiento, vistos de manera tendencial y no sexenal, niegan esta aseveración.

Visto en el largo plazo, podemos afirmar que la política económica del período pudo reactivar, como se había planteado, la capacidad de crecimiento económico del país; transformó la función de exportaciones y logró eliminar los problemas estructurales básicos del sistema económico, al controlar el proceso inflacionario. Visto con detalle, el ciclo de crecimiento económico va de 1984 hasta la fecha. Esta tendencia es reajustada en función del choque externo de 1986, que todavía permite ver una importante participación del petróleo en nuestra oferta de divisas. Es una continuidad exitosa, porque han ido superándose, paulatinamente, las grandes barreras que impidieron un crecimiento sano de la economía mexica-

na, aceptándose, después de una difícil tarea, la internacionalización y globalización económica.

Es cierto que en la reorientación del mercado externo cumplieron su papel la depresión del mercado interno, que no es en sí un elemento conciente de política económica, sino un fenómeno no deseado y casual, pero también lo es que la subvaluación y las exenciones a la exportación dieron los incentivos necesarios para impulsar la demanda externa, en la determinación del ingreso en el país, y que el control del gasto público posibilitó un descenso significativo de la inflación.

Se podría aceptar el carácter recesivo que trajo consigo el pago de la deuda, pero a la luz de las experiencias de otros países para afrontar los compromisos financieros con la banca, en el largo plazo resultó muy importante, en la medida en que preservó las líneas de crédito internacional y, que en última instancia, cuando el entorno internacional fustigaba a la recesión, se optó por la reformulación de los acuerdos celebrados con el exterior.

Resultó también afortunada la decisión de no volver a levantar la muralla proteccionista, sino de acelerar su desmantelamiento. No hay duda tampoco de que los impactos externos determinaron la tendencia recesiva de 1986, tampoco existe relación entre este hecho y la política económica, pues la tendencia de crecimiento se retoma con prontitud. Los ajustes en la política fueron pocos y operativos, la economía se orientaría a partir de entonces por los criterios de apertura y cambio estructural.

En suma, el libro nos muestra los caminos recorridos en este proceso de cambio. Es Testimonio del esfuerzo de un grupo de voluntades dispuestas a abrir camino para hacer de la economía una actividad al servicio del pueblo; nos proporciona una evaluación del periodo y un punto de vista diferente a la interpretación más recurrente y

vulgarizada, que lo ha caracterizado de manera apresurada como un modelo de estancamiento, de crecimiento nulo o negativo, o de retroceso; un planteamiento basado en observaciones generales y resultados extremos que obedecen más al campo de la ideología que al del análisis económico. Así, desde la perspectiva de Pascual García, este es el momento en el que el país cambia de manera cualitativa y, con esa convicción, ofrece argumentos, ideas y razones debidamente amparadas en el comportamiento de las grandes variables macroeconómicas y la realidad social que se desprende del cambio; alude al significado, no siempre comprendido, con el que se echan a andar planes, programas, y acciones; enfatiza el carácter endógeno de la crisis que estalla en 1982 y nos recuerda la certidumbre y firmeza con las que, desde un inicio se enfrenta este proceso en tanto oportunidad para promover una profunda transformación social en todos los ámbitos de la vida nacional.

Lucino Gutiérrez Herrera
Noviembre de 1993

Introducción

En los campos de la economía y de la política económica, México ha experimentado y experimenta cambios que hace poco eran inimaginables. Pero no sólo en el país hay transformaciones. En mayor o menor medida éstas han derribado estructuras que en diversas latitudes se consideraban inamovibles, como lo ejemplifican en grado sumo los acontecimientos que sacudieron y sacuden a la antigua Unión Soviética. Muchos países han sido testigos del desfasamiento de viejas concepciones y han percibido la necesidad de modificar sus estrategias y políticas. Se vive un surgimiento de nuevas formas para el quehacer social en la búsqueda del desarrollo, en el que las estructuras anteriores dejaron de ser pero las nuevas aún no se conforman del todo. El mundo transita por un periodo de reacomodo del que habrá de resultar algo distinto, y quizá mejor, en la medida en que los países sepan dilucidar y poner en práctica lo que en sus nuevas circunstancias es pertinente para promover el progreso.

Si bien el cambio no es exclusivo de México, éste se ha constituido en uno de los países en desarrollo más abiertos a la innovación y con mayor flexibilidad para adaptar sus estructuras. El proceso es realmente profundo. Durante muchas décadas se mantuvieron intocables en lo fundamental las concepciones, las estrategias y las políticas de desarrollo nacional. Un exceso de ideología sustituyó a las ideas. Lo que originalmente se había concebido como medio para alcanzar ciertos fines había adquirido permanencia, confundándose con los objetivos. Los medios desplazaban a los propósitos. La participación gubernamental y la regulación —excesiva en unos casos, deficiente en otros— cobraron carta de ciudadanía. Reglas, normas e instituciones creadas a través del tiempo se disociaron de las condiciones que les dieron origen y les sobrevivieron, pasando a conformar un cuerpo de “prin-

cipios" que, explícita o implícitamente, guiaban el desenvolvimiento social.

Esos "principios", que durante décadas fueron intocables, han sido en unos cuantos años abandonados o reformados sustancialmente. Sin exagerar, bien se puede hablar de una verdadera revolución en las políticas del desarrollo en México. Durante mucho tiempo las normas que regulaban la propiedad de la tierra eran punto menos que sagradas, pero ahora se ha reformado el artículo 27 constitucional. Antes era considerado como retroceso inaudito el que el Estado redujera su participación en la propiedad del capital de las empresas, ahora en menos de una década se han desincorporado del gobierno la mayoría de sus entidades. Las relaciones económicas con el exterior eran vistas y obstaculizadas desde una óptica que se abanderaba en un concepto de nacionalismo y soberanía que rayaba en el ensimismamiento y la anarquía; recuérdense si no los argumentos por los que México se mantenía fuera del GATT. Sin duda, muchas de aquellas acciones fueron atinadas en su momento. El problema fue que permanecieron más de lo debido.

Cuando se repasan los acontecimientos en la esfera de la política de desarrollo, salta a la vista que durante un periodo de muchas décadas casi nada cambiaba; ni siquiera el discurso. Es en ese contexto en el que actualmente se percibe —en el sentido de que ahora es claro que algo pasa— un cambio en la manera de plantear y hacer las cosas. Las nuevas acciones podrían ser mejores o peores, pero el punto es que son distintas. Incluso si se pensara que la permanencia de las reformas es incierta —como sin duda en muchos casos lo es— lo cierto es que lo inamovible dejó de serlo y se vive una etapa de redefiniciones. Ahora se reconoce más fácilmente que las políticas no pueden ser justificadas en sí mismas sino

sobre la base de su eficacia para obtener sus fines. Esto en sí constituye un cambio.

Por ello, el presente pasará a la historia económica de México como uno de sus momentos importantes, como el fin de una era y el inicio de otra. En el análisis histórico será de gran relevancia entender los tiempos y la manera en que se ha gestado el cambio que vivimos. Este se perfila claramente en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid y cobra impulso en el de Carlos Salinas. La tesis es que en el primero se inicia el salto cualitativo y se crean las condiciones para su ulterior profundización, sin demérito de la importancia de esta última. Este enfoque permite analizar las fuerzas y resistencias en la gestación, más que del cambio, de las condiciones para éste; aun cuando en el periodo se registraron ya múltiples reformas trascendentales.

No es la intención de esta publicación evaluar las contribuciones relativas de las dos administraciones. De hecho, el análisis se limita al periodo de Miguel de la Madrid, bajo la premisa de que para entender las causas y las formas en que se produce el cambio en las políticas de desarrollo, se requiere centrarse en lo sucedido entonces. Tampoco es la intención hacer una apología de ese lapso. Si es o no meritorio el que en aquella administración se haya iniciado un cambio profundo en las concepciones mismas de la estrategia del desarrollo —sin que necesariamente se haya modificado la del desarrollo mismo— es algo que puede o no ser disputado. Lo incontrovertible es que de ahí surge, si se quiere aún con indefiniciones y tropiezos, una nueva etapa del país. En efecto, quien busque críticas en estas páginas, podrá encontrarlas; pero también encontrará el reconocimiento a una labor meritoria. Pero insisto, ese no es aquí el punto. Lo que se quiere es dejar constancia de múltiples facetas que influyeron en un fenómeno importante y trascenden-

te, que a veces parecía retroceder o detenerse para luego tomar impulso; de los obstáculos y las condiciones que determinaron o condicionaron las acciones y sus resultados, en un proceso que en buena medida no es consustancial de las actuaciones individuales. Si bien es cierto que quien esto escribe se confiesa simpatizante de la naturaleza de los cambios –así fuera sólo porque lo viejo ya era caduco y abandonarlo condujo a otro nivel las controversias–, no se busca asumir aquí la actitud pedante de pretender hacer justicia, ni para bien ni para mal. Esta la sancionarán los resultados, cuando el tiempo asegure el distanciamiento objetivo que requiere el juicio desapasionado.

Contenido

Es esta una colección de seis trabajos elaborados durante el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando tuve la oportunidad de trabajar en la administración pública. Los puestos desempeñados no fueron de responsabilidad ejecutiva. Pero creo haber tenido la oportunidad de conocer, así fuera a distancia, los argumentos y las condiciones en que se configuraron las políticas económicas seguidas. Es en ese sentido en que el título habla de testimonios: son mis testimonios de cómo interpreté en su momento los acontecimientos y de lo que, sumergido en la controversia al interior de alguna oscura oficina de ese ente complejo llamado gobierno, creí que era lo que debía hacerse.

En las publicaciones de este tipo es usual reconocer que el contenido es una contribución de muchos, que inspiraron y en su caso discutieron y propusieron cuestiones de forma y de principio, pero que es imposible señalar específicamente a quién se debe reconocer qué; además de que la responsabilidad por lo asentado sólo

puede ser de quien lo escribe y lo publica. Estas aclaraciones son especialmente relevantes en este contexto, en el que se incluyen ponencias presentadas y artículos publicados por el autor mientras se desempeñaba como empleado público, pues quíerese que no reflejan opiniones y esfuerzos de compañeros de trabajo y de colaboradores en el desempeño de labores comunes al servicio del gobierno. Tal es el caso de los capítulos 2, 4, 5 y 6. En los capítulos 1 y 3 se incluyen trabajos inéditos, que en su momento tuvieron el propósito de promover o defender posiciones propias. Aquí también las contribuciones fueron múltiples.

Salvo por detalles de presentación y estilo, los trabajos se reproducen tal como en su momento fueron escritos. Hubiera sido muy cómodo el haber cambiado aquellas cuestiones que a la luz de acontecimientos posteriores ahora parecen insatisfactorias y hasta equivocadas. Es fácil ser profeta del pasado. Además, no se lograría lo que me propongo: dar una idea de los acontecimientos, puntos de vista y argumentos que de alguna u otra manera debieron haber contribuido a configurar las políticas del sexenio. También, el no encubrir lo que desde una perspectiva alejada de las circunstancias aparece como descuido, exageración o equívoco, ayuda a mostrar que, en contra de lo que a veces parece suponerse, el diseño de la política no puede ser vertical. Múltiples consideraciones y argumentos necesariamente confluyen en ese diseño. No todo viene de arriba para abajo, sino que distintas ideas, a veces encontradas o apoyadas por grupos diversos, de dentro y fuera del sector público, son aquilatadas y con mayor o menor fuerza constituyen las hipótesis a partir de las cuales procede la toma de decisiones; por lo menos esa es mi idea de lo que fue el proceso en el régimen de Miguel de la Madrid. Por supuesto, no se trata de un simple ejercicio de sumas y

restas. Los gobiernos pueden y deben ejercer un cierto liderazgo. Eso al menos esperan de ellos, en todo sistema político, los gobernados.

La planeación

Esta compilación empieza con una discusión escrita en 1985 acerca del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y de los programas sectoriales que de él se derivaron. Esta es quizá la parte más crítica de esta publicación. Pero en el presente contexto la misma debe aquilatarse desde una perspectiva más amplia que la adoptada en ese escrito, que tenía entonces propósitos muy específicos: el proponer lineamientos concretos que sirvieran eficazmente para encauzar la política económica general del país, y que en la planeación habían quedado sepultados en una gran cantidad de detalles que hacían difícil dilucidar lo relevante.

En el Plan se adoptaron dos grandes líneas generales de estrategia que, a diferencia del grueso de la planeación, siguieron inspirando el diseño de las políticas a lo largo de toda la administración: el cambio estructural y la reordenación económica. A diferencia de planes anteriores, que caían en un completo olvido tan pronto eran publicados, en esta ocasión al menos ciertos principios, demasiado generales si se quiere, continuaron dando cierta continuidad y congruencia al discurso y a las acciones a través de la administración.

Las críticas del capítulo 1 a la planeación se enfocan en la gran cantidad de propósitos sectoriales adoptados en el Plan y los programas sin importar su viabilidad financiera, ni establecer una jerarquía entre ellos. Si todo fuera posible y hubiera recursos para todo, la necesidad misma de tener una planeación carecería de sentido. Pero las críticas van más allá, al señalarse que una planeación

que lo quiere abarcar todo es inviable e indeseable en una economía mixta. Ahora podemos añadir incluso que su viabilidad y atingencia han perdido soporte y apoyo incluso en las economías centralmente planificadas.

También se discute en ese capítulo la relación entre planeación democrática y consulta popular, señalándose las limitaciones de ésta, el peligro de que los foros consultivos sean dominados por grupos de presión con intereses particulares, y cuál debe ser el papel del gobierno como representante de la voluntad mayoritaria. Se argumenta que la autoridad debe fijar lineamientos para encauzar la consulta, y no asumir una actitud puramente receptiva. El que las políticas sectoriales recogieron todo tipo de propósitos y metas cuantitativas, sin referencias a costos y prioridades claras, parecería indicar que en gran medida lo que se hizo fue una recopilación de todos los buenos deseos que se manifestaron.

Por todo lo anterior no es de extrañar que a la postre prácticamente todas las metas y compromisos cuantitativos quedaran frustrados, siendo negados por la realidad casi desde el principio, a diferencia de los grandes principios generales. De ahí se concluye que la planeación general —a diferencia de la de las entidades públicas— debe enfatizar y dejar bien claras las líneas generales de acción que sobre la marcha habrán de encauzar el desenvolvimiento de las políticas particulares. Cuando de arranque se quiere determinar todo fácilmente se puede terminar con el control de nada. Lo fundamental es fijar los criterios y propósitos globales que sirvan para enmarcar, en un esquema congruente, las acciones. Esto no se logra si se intenta hacer de la planeación una especie de manual en que se predetermina todo lo que se va a hacer en el futuro, pues es imposible preverlo todo y en el experimento se diluyen los principios generales que deben

caracterizar a las acciones. Por eso es que los planes han tendido a perder vigencia tan pronto son anunciados.

Los primeros tres años

La evolución de la economía y de la política económica del sexenio delamadridista puede ser dividida en dos partes, cada una correspondiente aproximadamente a una mitad del periodo. En la primera los esfuerzos se orientaron preferentemente a la reordenación económica, mediante la corrección de los principales desequilibrios financieros, en especial en lo relativo a lo fiscal y al mercado de divisas. Un propósito fundamental fue lograr una reducción sustancial de la inflación. Poco se hizo por el lado del cambio estructural, en comparación con lo que vendría después, en la segunda mitad del sexenio, cuando se realizan medidas que en este campo se pueden caracterizar como realmente revolucionarias.

En los capítulos 2 y 3 se aborda la problemática enfrentada en esos primeros tres años. En el Plan de Desarrollo se había previsto avanzar simultáneamente en los dos frentes: el de la reordenación y el del cambio estructural, sin sacrificar los avances en alguno de ellos en aras del otro. Pero es un hecho que en los primeros años los esfuerzos fueron más intensos en la reordenación. Las finanzas públicas experimentaron un ajuste sin precedentes y se superó la crisis cambiaria. La balanza de pagos se volvió superavitaria. Sin embargo, la inflación, después de una reducción importante en 1983, dejó de descender hacia mediados de 1984, e incluso repuntó en 1985.

En el capítulo 2 se analiza la magnitud de los esfuerzos de estabilización en 1983 y 1984, en el contexto de los compromisos establecidos con el Fondo Monetario Internacional. En ese artículo, escrito en 1985, se hacía

notar que después de un cierto sobreajuste en 1983, en 1984 se detectaba ya cierto aflojamiento del esfuerzo. Se notaba también que las condiciones externas se habían endurecido, que las políticas proteccionistas y restrictivas de los países desarrollados estaban anulando lo que se hacía internamente para superar los problemas. Asimismo, se señalaba que esas condiciones dificultaban la adopción en el país de medidas de cambio estructural, ante el agobio y encogimiento del margen de maniobra que aquéllas le imponían. En ese entonces se había efectuado una renegociación de la deuda externa, y fue fácil predecir que, ante el panorama en que se desenvolvía la economía nacional, ésta sería insuficiente y que tarde o temprano sería necesaria una nueva renegociación.

En el trabajo incluido como capítulo 3 y escrito a principios de 1986 se abunda, ya con mayor información, en el análisis de los primeros años del sexenio. En él se expone ya claramente que el ajuste fiscal, a partir de mediados de 1984 y sobre todo en 1985, resultaba insuficiente para la estabilización económica. Esto no significa que se considerara que los ajustes hubieran sido poco significativos. De hecho, en el mismo capítulo se enfatiza que éstos no tenían antecedentes históricos en cuanto a su magnitud. Lo que se sostiene es que ante la acumulación de desequilibrios pasados y el endurecimiento de las condiciones externas, el ajuste aunque muy considerable resultaba insuficiente para alcanzar la estabilidad deseada.

Una conclusión en ese trabajo fue la de que si las condiciones externas seguían deteriorándose, lo cual parecía ya entonces que sucedería, podría ser conveniente sacrificar temporalmente el énfasis en la estabilidad de precios y situarlo en la protección de las estructuras productivas y financieras.

Los últimos tres años

En efecto, las condiciones se endurecieron. El país tuvo que incrementar sus transferencias de recursos al exterior para servir su deuda en condiciones cada vez más difíciles ante la ausencia de créditos externos. El precio del petróleo se derrumbó, el proteccionismo mundial se recrudeció y las tasas de interés se elevaron. Para hacer frente a la contingencia, el tipo de cambio real se depreció continuamente hasta finales de 1987 y las políticas fiscal y financiera se volvieron más restrictivas. Esto permitió acomodar el choque externo y fortalecer la balanza de pagos. Las importaciones se contrajeron drásticamente y las exportaciones crecieron a tasas elevadas. En 1986 el producto se contrajo pero en 1987 mostró ya una ligera recuperación. La agresividad del manejo cambiario sin duda significó sacrificar el propósito de reducir la inflación, pero se evitaron daños mayores en las estructuras productivas y financieras. Estas se hubieran desquiciado si el manejo de la política económica general —cambiaria, fiscal y financiera— no hubiera sido utilizado para evitar una inminente crisis cambiaria, como consecuencia del choque externo.

Este choque fue de magnitud impresionante. Al evaluar los resultados obtenidos en esos años no se le puede pasar por alto, como lo han hecho algunos críticos. A este choque hay que sumar la secuela de los efectos del temblor de 1985 que causó una gran destrucción en la Ciudad de México. En el capítulo 4 se analizan los costos y los impactos de ese fenómeno, y se les compara con los resultantes de los rezagos acumulados, el choque externo y el estancamiento productivo. En términos puramente económicos, los efectos del temblor, sin duda muy importantes en términos humanos, palidecen ante lo que significaron los otros problemas que afectaron a México. Lo

que resalta en este contexto es la magnitud de los impactos totales resentidos por la economía mexicana. Por la importancia que se le ha dado a la respuesta gubernamental a las demandas surgidas del temblor, el capítulo 4, escrito a mediados de 1986, abunda en el estudio de la naturaleza del fenómeno, de sus costos, de su predictibilidad y de las acciones que se derivaron.

A partir de 1986 se dio gran impulso al cambio estructural. Especialmente importantes fueron las acciones encaminadas a abrir la economía a la competencia del exterior y la desincorporación de empresas públicas. Al depreciarse el peso, se facilitó la reducción de aranceles y permisos de importación. Esto significó una disminución del sesgo antiexportador de la protección comercial, que sumada a la devaluación real repercutió en crecimientos de las exportaciones de más del 20 por ciento anual. El incremento de las exportaciones y la devaluación, aunados al fortalecimiento de las finanzas públicas, medido a través del balance operacional, y a una política financiera que mantuvo tasas de interés real internas elevadas, se reflejó en un mayor superávit de las cuentas con el exterior y un aumento de la reserva de divisas. Sin embargo, la actividad económica siguió deprimida: el crecimiento del producto interno bruto, no obstante la ligera recuperación en 1987, estuvo muy por debajo de lo requerido para proveer de empleos a una fuerza de trabajo en constante aumento. Al mismo tiempo la inflación alcanzó tasas muy elevadas como resultado directo del deslizamiento cambiario. Estos fueron los costos que se tenían que correr para hacer frente a la circunstancia, y se corrieron, al tiempo que se impulsaba un profundo cambio estructural.

La desincorporación de empresas públicas es una de las acciones de cambio estructural más importantes que recibieron impulso en la segunda mitad del sexenio, junto con la liberación del comercio exterior. Dicha desincor-

poración es uno de los aspectos más visibles de una política encaminada a redefinir el campo de acción del Estado, y que incluye las medidas de desregulación que habrían de recibir un gran impulso posteriormente. Más que la desincorporación en sí, es importante el cambio en la concepción acerca de las funciones que deben corresponder al Estado en el ámbito de la economía. Ahora se parte de la base de que la acción estatal no es buena ni mala en sí misma, por lo que es conveniente que el Estado se deshaga de atribuciones que no le son necesarias para llevar a cabo sus funciones propias, y concentre sus recursos en donde son requeridos para impulsar eficazmente el desarrollo, y cumplir sus obligaciones para con la ciudadanía.

El capítulo 5 aborda el tema de la participación estatal en la propiedad de las empresas en relación con la productividad. A diferencia de los capítulos anteriores, que están dirigidos a un público amplio, en éste el enfoque es más técnico. También a diferencia de los otros capítulos, este enfoque es analítico, más que descriptivo. No se describen las acciones tomadas sino que se estima empíricamente el impacto de la participación pública en la productividad de los factores. De este análisis se extrae una conclusión importante: la desincorporación no necesariamente aumenta la productividad. Para que ésta aumente no basta dicha desincorporación; es necesario acompañarla de medidas que aseguren que las empresas desincorporadas se desenvuelvan en un ambiente conducente a la competencia y la competitividad. El punto es que si bien esa política es adecuada en términos generales —ayuda a que el gobierno se concentre en lo relevante para cumplir sus cometidos— no debe verse aisladamente de las acciones para fomentar la competencia. Un monopolio público o privado será siempre un monopolio con las desventajas para la sociedad que las prácticas mono-

pólicas representan. El cambio estructural debe afectar tanto al sector público como al sector privado.

Como se mencionó, las acciones en el campo de la macroeconomía fueron eficaces para hacer frente al choque externo. Se evitó una crisis cambiaria que habría significado costos mayores. Pero la actividad económica continuó prácticamente estancada. Esta problemática se explica por las difíciles circunstancias externas, en especial, por la sangría de recursos que significó la transferencia de recursos reales al exterior, y que se derivó, tanto del servicio de la deuda externa en condiciones en que se había secado la disponibilidad de créditos del exterior, como del deterioro de los términos de intercambio. En términos reales ello representó una pérdida de recursos para el país de alrededor de 10 por ciento del Producto Interno Bruto. Este impacto es calculado y analizado en el capítulo 6, en el que se muestra que en las condiciones prevalecientes en la segunda mitad del sexenio era imposible recuperar un crecimiento económico a tasas aceptables. Este capítulo, al igual que el 5, es más de naturaleza analítica que descriptiva, y a diferencia de los otros capítulos también está orientado a un público más especializado. El lector general podría optar por leer sólo las presentaciones, las introducciones y las conclusiones de estos dos capítulos (5 y 6).

Un tema importante en el análisis del sexenio 1983-1988 es el del Pacto de Solidaridad Económica que tuvo como objeto fundamental combatir a la inflación, pero ninguno de los seis trabajos realizados durante ese periodo hace referencia al mismo. Por ello se incluyó una especie de epílogo al final de este libro que enfatiza cómo los avances en el terreno de las finanzas públicas y en la política de comercio exterior, así como un tipo de cambio subvaluado y la acumulación de divisas en los años previos, permitieron lanzar, en diciembre de 1987, una

estrategia antinflacionaria que a diferencia de otras —como la del Plan Austral de Argentina o el Plan Cruzado de Brasil que fracasaron al año escaso de iniciados— sigue vigente en 1993. Es éste un claro ejemplo de como en el sexenio se sentaron las bases del cambio que en la actualidad se experimenta. En esa misma parte final, se incluyen también algunas reflexiones breves y generales de lo discutido en los capítulos previos, ahora desde la perspectiva de finales del sexenio siguiente: 1989-1994.

Agradecimientos

Mi propósito inicial para esta publicación era el de difundir sólo los trabajos técnicos incluidos en esta compilación, que fueron escritos con el propósito inmediato de ser publicados, pero que por distintas razones no lo habían sido (capítulos 4 y 5), o su circulación fue muy restringida (capítulos 2 y 6). Fue Lucino Gutiérrez, de la Universidad Metropolitana, quien me convenció de encuadrar esos trabajos en una publicación más general, que conservando la independencia temática de cada artículo o trabajo, así como el contenido de cuando fueron hechos para mostrar los argumentos e incertidumbres del momento, dieran en conjunto una visión global del sexenio 1983-1988. Por su parte, Edmundo Jacobo, rector de la unidad Azcapotzalco de esa Universidad apoyó esta idea y facilitó un grupo de trabajo para recuperar lo escrito hace varios años. Eduardo Turrent contribuyó con su habilidad para hacer legibles textos de oscuridad palpable. Mónica de la Garza Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades y Cristian Leriche Jefe del Área de Estado y Política Económica hicieron posible con su apoyo esta publicación. Para todos ellos mi reconocimiento.

Prácticamente todos los trabajos incluidos aquí fue-

ron elaborados mientras el autor prestaba sus servicios en el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, entre 1985 y 1987. En una proporción difícil de determinar, pero elevada, dichos trabajos reflejan la contribución conjunta de mis compañeros en esa oficina, a través de comentarios, discusiones o correcciones, así como hipótesis y estimaciones. Sin embargo, es probable que cada uno de ellos esté en desacuerdo con mucho de lo aquí asentado, quizá incluso con casi todo. Hecha esta salvedad, quiero agradecer especialmente a Leopoldo Solís, mi jefe, y a Herminio Blanco, mi colega en el Comité, la oportunidad que tuve de que trabajáramos juntos. A ellos y a Enrique Espinosa y Jaime Zabludovsky debo casi todas las ideas de los capítulos 1 y 3. El capítulo 2 fue posible gracias a la colaboración de Federico Rodríguez, y el 4 a la de Javier Soto.

La elaboración del capítulo 5 fue iniciada en el Comité, donde también conté con el apoyo de Javier Soto, y terminada en 1988 en la Dirección General de Política Económica y Social, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde recibí la colaboración inapreciable de Roberto Villarreal. En esa misma oficina conté con el apoyo eficaz de Juan Moreno para la elaboración del capítulo 6.

Capítulo 1

Planes y programas

Presentación

La planeación democrática fue adoptada como uno de los quehaceres y compromisos principales de la administración del presidente Miguel de la Madrid, y dio lugar al establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En su momento, este sistema pretendió ser un marco que diera racionalidad a la actividad del sector público y encauzara las acciones de los demás sectores en la consecución de los objetivos prioritarios de la nación, abarcando todos los aspectos relativos al desarrollo. Al mismo tiempo, y por mandato constitucional, se pretendió que la planeación fuese un instrumento para recoger las aspiraciones y las demandas de los diversos sectores sociales con el fin de incorporarlas al Plan Nacional desarrollo (PND) y los programas de desarrollo.

Durante el periodo 1982-1988, la formulación de programas se convirtió en una labor febril dentro del sector público. Desde el inicio de esa administración hasta abril de 1985, fecha en que se escribe este artículo, además del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se habían aprobado y publicado 15 programas sectoriales de mediano plazo, cuatro programas regionales y dos especiales. Otros programas de mediano plazo se encontraban en las etapas finales de integración y revisión. Asimismo, se había elaborado un número impresionante de subprogramas y la formulación de otros se encontraba muy avanzada. Aun cuando hubo retardos importantes en cuanto a las fechas contempladas para la publicación de los diversos programas, esto se debió más a lo ambicioso de los tiempos fijados (tomando en cuenta que ésta fue la primera vez que se hacía en México un ejercicio de planeación tan detallado), que a la falta de interés o de recursos destinados a esta labor. De hecho, las actividades de consulta y negociación relacionadas con la programación absorbie-

ron una cantidad considerable de recursos materiales, así como una buena parte del tiempo y del esfuerzo de muchos funcionarios públicos.

El interés de la administración por la planeación quedó de manifiesto con las iniciativas de reforma a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, y con el proyecto de la Ley de Planeación, los cuales fueron promovidos al inicio del sexenio y promulgados a los dos meses. La reforma al 26 difícilmente puede ser considerada como tal; ya que más bien se trató de un artículo nuevo. En ese artículo la Constitución del 17 estipulaba que en tiempo de paz los soldados no podrían alojarse en casas particulares contra la voluntad del dueño. En contraste, la nueva disposición ordenó al Estado organizar un sistema de planeación democrática y a elaborar un plan nacional de desarrollo.

Más curiosa que la reforma del 26 lo fue la del 25. En la versión de 1917, este último disponía la inviolabilidad de la correspondencia. En su nueva versión introduce el concepto de rectoría del Estado en el desarrollo nacional. Se trata de un concepto vago al no precisarse sus alcances en cuanto a las actividades directas que en la economía corresponden al gobierno. Al establecerse que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional no se da en realidad mucha información, pues aquí lo relevante es el cómo, más que el qué. Sin embargo, es justo resaltar que el mismo precepto limita el concepto de rectoría, al ordenar que al desarrollo concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, así como al señalar que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares. En la práctica, este vago concepto de rectoría se ha convertido en punta de lanza de quienes se oponen a la reforma del Estado. En el contexto del artículo 26 cabe resaltar que en 1983

se introdujo en la Constitución el concepto del sector social. Se trata, es obvio, de una amalgama indiscriminada de grupos heterogéneos en los que caben los ejidos, las organizaciones sindicales, las cooperativas, las pequeñas y medianas empresas, y, por si fuera poco, "todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

En cuanto al artículo 28, destaca la introducción de un párrafo que establece que las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular. Así, por esa vía se llevó a nivel constitucional el control de precios, facultad que siempre había existido pero como disposición de menor jerarquía. Una interpretación rigorista del precepto podría dar pie a sujetar a control la mayor parte de las mercancías.

Asimismo, las reformas al 28 constitucional determinaron como actividades exclusivas del Estado a las siguientes: la acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso. En este campo la reforma de 1983 amplió significativamente lo dispuesto por el texto de 1917, que al respecto sólo señalaba que se exceptuaban, de la prohibición de los monopolios, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, y a la emisión de billetes. Por otro lado, se mantuvo intacta la disposición introducida en 1982, respecto de la exclusividad del Estado para la prestación del servicio público de banca y crédito.

El texto del nuevo Artículo 26 se reglamentó mediante la Ley de Planeación. En ella se señala que la planeación se basará en compromisos concretos, cuyo incumplimiento daría lugar al fincamiento de responsabilidades. Esta Ley da la impresión de que en la planeación se incluye prácticamente todo el quehacer público y social en materia de economía mediante el establecimiento de metas cuantitativas y exigibles. Parece sin duda extraño que en un país de economía mixta se haya propuesto y aprobado un ordenamiento de este tipo. Pero la realidad –y el buen sentido– se han impuesto al criterio de los planificadores radicales. Así, en la práctica se ha buscado cumplir con la Ley, sin caer en los excesos a que una interpretación fuera del contexto de nuestro desarrollo y de nuestro marco institucional podría dar lugar.

Las reformas constitucionales mencionadas y, sobre todo, la Ley de Planeación parecen haber sido inspiradas por propósitos, si bien no opuestos, al menos distintos a los que motivaron las acciones del sexenio. Si para muchos fue extraño que en un país como México se propusieran formas de planeación más acordes con otras maneras de organización política, más extraño fue que las mismas fueran promovidas en el sexenio de Miguel de la Madrid. Este se caracterizó por iniciar una profunda modernización del Estado y de los instrumentos para promover la consecución de los propósitos del desarrollo. La motivación de las reformas referentes a la planeación que dicho régimen promovió al inicio de su gestión es una de las grandes incógnitas relativa a este periodo, que no puede ser contestada con la explicación de un cambio súbito de concepciones y propósitos, pues desde las primeras acciones se definió la ruta que sería seguida.

Algo similar sucede con el contenido del Plan y los programas que se comentan en este capítulo. Su contenido parece haber sido grandemente influido por las refor-

mas constitucionales promovidas y la Ley promulgada. El Sistema Nacional de Planeación Democrática para el sexenio pareció aspirar a convertirse en la medida con que todo se juzgaría y sancionaría, y en el texto en el que todo debía buscar su justificación. Pero en su ambición llevó la penitencia: no pudo convertirse en el elemento director y orientador por el que pugnaba el concepto de rectoría del Estado. Desafortunadamente, esto restó relevancia al Plan, el cual contenía los fundamentos de la filosofía seguida, e inspiró un cambio sustancial en las políticas. Sin embargo, estos objetivos quedaron encuadrados en un tipo de planeación que parecía sugerir lo contrario.

En este trabajo se critica este tipo de planeación. Pero no debe pasarse por alto que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 significó un avance respecto de ejercicios similares anteriores. Los capítulos centrales contienen un esbozo claro de las principales estrategias. En especial, de la reordenación económica y del cambio estructural, conceptos que dieron coherencia al discurso y a las acciones a lo largo de la administración. Ello, en contraste con los planes anteriores que por lo general no establecían estrategias claras ni perdurables. Más aun, esas estrategias generales parecen tener cierta continuidad en la planeación de la administración siguiente, en lo referente a la estabilización continua de la economía y a la modernización económica, que son parte importante y fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Esta relevancia y continuidad no son de ninguna manera logros menores. Las divergencias aquí comentadas tienen su origen en lo demás; en lo accesorio, abundante y redundante que oscureció y debilitó el esfuerzo que de otra manera pudo haberse convertido en un ejercicio ejemplar de planeación del desarrollo.

El artículo que a continuación presento fue escrito en

abril de 1985; constituye un análisis de las actividades relativas a la planeación que propiciara el SNPD, a la vez que una evaluación de sus alcances y limitaciones.

Introducción

A pesar del empeño con que fue impulsada la planeación, el contenido del Plan y de los programas dejó mucho que desear, aun cuando presentaron algunos avances respecto de ejercicios anteriores. En los mismos hubo una reiteración constante de ideas vagas o excesivamente abstractas. En general, estos documentos no fueron de utilidad para encauzar la formulación de políticas específicas. Ello porque, en buena medida, fueron sólo un recuento de buenos deseos e intenciones no siempre congruentes entre sí, sin proveer principios conceptuales claros para la asignación de prioridades y el diseño de acciones concretas. Su punto de partida no fue la inescapable realidad de que ante recursos limitados no se puede hacer todo lo que se quisiera. En dichos programas se propuso perseguir ciertas metas y realizar múltiples obras sólo por que son deseables en sí mismas, pero sin evaluar su viabilidad, aquilatar sus costos, y considerar sus implicaciones para otros propósitos también necesarios. No pareció reconocerse que la propia planeación surge del hecho de que es imposible emprender todas las tareas simultáneamente y que planificar implica seleccionar.

En un mundo en que los medios son siempre finitos en relación con las aspiraciones, obtener más de un cierto objetivo conlleva sacrificios en la consecución de otros. En tanto esta realidad no sea suficientemente reconocida, mucho de lo que se haga resultará vano si no es que contraproducente, pues además de los recursos desperdiciados, las políticas emanadas de la planeación serán contradictorias y difíciles de ejecutar. Al tener que deci-

dirse las prioridades sobre la marcha, cuando el Plan y los programas debieron por lo menos marcar los criterios para definirlos, sus determinaciones se vuelven irrelevantes.

Pero sería injusto tomar una posición crítica respecto a todo lo que se hizo con la planeación. El SNPD contenía ideas y principios sólidos que debían ser rescatados mediante un esfuerzo amplio por llevarlos a la práctica. Sin embargo, esto se dificultó porque en los documentos de la planeación aquéllos se encontraban, generalmente, perdidos entre una multitud de elucubraciones poco precisas, repetitivas o insustanciales.

La evaluación del Plan y los programas no debía quedar en una simple crítica de éstos. Un esfuerzo serio en este sentido requería del análisis de las razones institucionales y de las características del proceso de formulación que condicionaron su contenido. En este trabajo se comenzó con la discusión de la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Luego se consideraron los alcances de la planeación, tanto desde el punto de vista de lo que se pretendió con el SNPD, como desde su viabilidad en el marco institucional de nuestro país. Asimismo, se hizo una discusión de los agentes y de las vertientes de la planeación, ya que la determinación de quién hará y cómo hará las cosas es tan importante como la de qué se va a hacer. Con estos antecedentes, se procedió luego a examinar el contenido de los programas. Hubiera sido imposible analizar los detalles de cada uno de éstos, por lo que sólo se consideraron aquellos aspectos que se juzgaron más relevantes o que ejemplificaban mejor el contenido del SNPD, al recoger cuestiones y planteamientos que tendían a repetirse en los diversos programas. Hubo, además, un marcado sesgo hacia los aspectos de carácter económico más global. Después se discutieron las relaciones entre la planeación y la presu-

puestación del sector público, por considerarlas de una importancia central en el ejercicio de la planeación. Por último, se dieron algunas recomendaciones sobre la base de la discusión anterior. A lo largo del trabajo se hicieron señalamientos de lo que a mi juicio debió haber contenido el SNPD, en contraste con lo que contuvo.

I. La integración del SNPD

Según el artículo 26 de la Constitución, la planeación debe ser democrática; debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad mediante la participación de los diversos sectores sociales. De acuerdo con la Ley de Planeación, esta participación se organiza mediante foros de consulta popular, en que intervienen organizaciones obreras, campesinas, populares, académicas, profesionales, empresariales y, en general, todos los grupos interesados.

Para que la planeación sea democrática no es necesario que la consulta popular sea continua. Incluso, el abuso de ésta tendría consecuencias contrarias a un concepto auténtico de democracia. Una democracia representativa reconoce que, dada la complejidad de los asuntos y lo numeroso de la población, no es viable la discusión abierta de todos los detalles de la administración pública. El trato público debe ser reservado a los principios básicos en que se fundamenta la labor del gobierno. La consulta popular no debe ignorar esta característica esencial de una democracia representativa. Someter todos los programas a foros de consulta disminuye la eficacia de la política económica y soslaya que la planeación conlleva elementos técnicos que, por su complejidad analítica y grado de concreción, dejan fuera a la mayoría de la población. Además, la capacidad de organización de los distintos sectores sociales difiere ampliamente. Por

lo mismo, existe el riesgo de que los foros de consulta popular tiendan a representar con más fuerza a grupos de interés que se ven afectados directamente por las políticas en discusión en detrimento del resto de la población. En un foro de consulta popular sobre la industria del calzado, tenderían a inscribirse quienes se hallen vinculados a esta industria. Si en dicho foro se discutiera la conveniencia de proteger a los productores de zapatos de la competencia externa, seguramente la respuesta sería afirmativa; lo que quizá no ocurriría en un referéndum universal.

Se podría argumentar que los foros de consulta fueron sólo órganos consultivos sin ningún poder de decisión. Sin embargo, faltaron señalamientos claros acerca de la posición general del Estado que, de manera real, limitaran y encauzaran a la consulta popular. Esto fue quizá lo que más influyó para que el contenido del Plan y de los programas no incluyera lineamientos que efectivamente restringieran las políticas del sector público. Más aun, la falta de visión para atacar en esos documentos los problemas fundamentales de nuestra realidad se vió alentada por la tendencia natural hacia la negociación con grupos de interés representados desproporcionadamente en los foros. Si como se reconoció, existían distorsiones que obstaculizaban el desarrollo de la nación, no hubiera sido razonable suponer que éstas fueran fortuitas; debía haber algunos que se beneficiaban de ellas y se oponían a cambios efectivos del *statu quo*. Una actitud exagerada en la búsqueda de consenso llevó a una planeación amorfa en la que todo, en este contexto, sinónimo de nada, tuvo cabida. La escasa oposición que enfrentó el sistema de planeación fue indicio claro de su ineffectividad. Al someter prácticamente cualquier proyecto a la consideración de los posibles grupos afectados, se tendió a neutralizar la eficacia de la política económica. El resultado fue paradójico, pues en el esfuerzo por planear

democráticamente se acabó renunciando a la capacidad del Estado para orientar mejor a la economía a través de la planeación. Asimismo, también se tendió en algunas instancias a que la consulta diera un peso mayor a los intereses de los grupos interesados que a los de las mayorías.

La ausencia de principios rectores para el diseño de la planeación en cuanto a alcances y formas, llevó a que los foros de consulta popular se convirtieran en actos de simple presencia política, que lejos de redundar en beneficio del Estado, tendieron a perjudicar su imagen. Ello, en la medida en que tanto los foros de consulta como las ceremonias de presentación de programas no se tradujeron en acciones de política concretas, contribuyó a demeritar la credibilidad pública en la capacidad ejecutiva del gobierno. Al mismo tiempo, la falta de definición de las tareas por hacer llevó a que en gran medida la integración de programas sirviera sólo para fortalecer algunas posiciones de negociación dentro del sector público. Así, fue usual que alguna secretaría se opusiera a las propuestas de otra en base a que éstas eran presuntamente contrarias a lo aprobado en algún programa de su incumbencia. De esa forma, dada la poca precisión en el contenido de la mayoría de los programas, éstos se fueron convirtiendo más en obstáculo que en ayuda para la elaboración eficiente y racional de la política económica.

2. Alcances de la Planeación

Un requisito para la racionalidad de la planeación económica es definir el tipo de planeación que es viable y que tiene oportunidad de operar eficientemente en las condiciones de nuestro país. En términos generales y sin negar la necesidad de casos excepcionales, la planeación económica debe estar basada en la promoción de objetivos

globales. Por ejemplo, para promover el empleo y generar divisas, se debería estimular toda tarea que ayudara a la consecución de estos objetivos, sin necesariamente especificar en que rama, actividad o empresa. Estos estímulos deberían estar al alcance de todos los sectores y ser concedidos con base en resultados. Así, si se concediese, por ejemplo, un estímulo generalizado del 10% a la exportación, ya fuera a través del tipo de cambio o de otro mecanismo, serán aquellas empresas que tienen la eficiencia para volverse competitivas con la ayuda de este estímulo relativamente pequeño las que harían uso de él. En cambio, si el planificador se empeñase en que la exportación la hicieran ciertas empresas o sectores sin ventajas comparativas, el costo sería alto y el resultado pobre.

Sin embargo, los programas entonces elaborados tenían, al menos en propósito, la idea de crear paquetes de política a nivel demasiado desagregado por ramas y, a veces, hasta por empresa. Esto, suponiendo que hubiera sido factible, hubiera llevado necesariamente a que las empresas que se beneficiaran de la política de fomento fueran las que tuvieran un mayor poder de gestión ante el Estado o que fueran más afines con las preferencias de los burócratas encargados de diseñar y otorgar los paquetes de fomento y no necesariamente las que de manera más eficiente y, por lo tanto, a menor costo, pudieran ayudar a la consecución de determinados objetivos. Ante las deficiencias mostradas por el sector público para programar su propia actividad, suponer que existiese la capacidad para centralizadamente decidir qué empresas y bajo qué políticas de inversión, producción, comercialización, etcétera, eran las que tenían potencialmente mayor capacidad para satisfacer el cumplimiento de ciertos objetivos era, en el mejor de los casos, ceguera ante hechos palpables.



Lo anterior no quiere decir que era necesario dar el mismo tratamiento a todos los sectores. Es claro, por ejemplo, que la existencia de diferencias marcadas en el sector agrícola hacía necesarias políticas diferentes a las de los demás sectores, como el industrial. Pero se intentó bordar demasiado fino introduciendo diferencias excesivas al interior de cada sector mediante medidas particulares por rama. En los programas se llegó a proponer incluso el apoyar desde los estudios de preinversión a empresas a las que un omnisciente burócrata detectó potencialidades para contribuir a la consecución de ciertos objetivos. En las estrategias sectoriales se dio demasiado peso a la concertación de acciones a pesar del casuismo y estímulo a la corrupción que ello siempre propicia. Por eficientes que fueran los burócratas no podía esperarse que estuvieran siquiera conscientes de todas las opciones y costos de oportunidad que sus acciones implicaban. Estas opciones y costos relativos hubieran podido ser tomados en cuenta a través de mecanismos de decisión descentralizada que operaran a la luz de políticas de corte general, y que concedieran estímulos de manera automática y contra resultados en vez de promesas concertadas. De esa manera, los resultados podrían ser alcanzados con un costo menor, y se impediría incurrir en erogaciones a cambio de nada por causa de errores de apreciación.

Para algunos, la planeación económica significaba necesariamente la persecución de metas concretas y detalladas por rama y por tipo de agente económico. Si bien ello podía ser válido en casos especiales como el de las actividades productivas directas del sector público, en una economía mixta este tipo de programación no podía ni debía ser la norma general. Necesario era reconocer que la planeación podría ser eficaz sólo a través de medidas y objetivos de tipo general. Por ejemplo, medidas

orientadas a estimular el empleo sin especificar las ramas o empresas que deberían crearlo. En México, en la mayoría de los casos, las medidas de este tipo son las únicas racionalmente viables.

Dada nuestra organización social, la planeación detallada y completamente centralizada parecía inoperante. Salvo excepciones muy concretas, lo adecuado era influir para que las decisiones particulares apuntasen descentralizadamente a la obtención de objetivos generales, tales como fortalecer el empleo, generar divisas, incrementar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, etc. Sólo en casos muy específicos, en que las entidades encargadas de la planeación fueran las directamente responsables de alcanzar los objetivos, tendría sentido hacer programas detallados. Así, no es de extrañar que los programas a cargo de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fuesen los menos vagos.

La planeación, se argumentó, debía establecer reglas claras y permanentes para los agentes económicos. Probablemente, uno de los factores más importantes del crecimiento estable de la economía mexicana durante los sesenta fue la existencia de un entorno predecible y definido. Durante los setenta, la política económica se caracterizó por continuos vaivenes y cambios bruscos que rompieron el clima de estabilidad, confianza y certidumbre. El SNPD pudo haber sido el marco de referencia apropiado para establecer de nuevo reglas claras. Sin embargo, esto no fue posible debido al tiempo que tomó la elaboración de los programas y el excesivo detalle y discrecionalidad que los caracterizaron. Lejos de dilucidar, por ejemplo, cuáles deberían haber sido las esferas de actividad económica del Estado, el SNPD oscureció el debate con definiciones vagas y casuísticas.

Tanto la forma como el fondo de los documentos que

integraron el SNPD invitaron a que se identificase a la planeación con una mayor intervención estatal. Aunque en los programas se reconoció el papel del mercado y la necesidad de respetar e incluso fortalecer la capacidad de decisión de los sectores sociales, la tendencia en ellos fue a identificar ramas, tipos de agente y hasta proyectos especiales con potencialidad para la consecución de tal o cual objetivo. De esa manera, y ante la ineficacia de dicho enfoque, los planes dejaron de tener implicaciones claras de estrategia y los lineamientos se volvieron tan generales e imprecisos que carecieron de elementos que contribuyesen a la formulación racional y consistente de políticas. Si se hubieran reconocido desde un principio los límites de la planeación en México, se hubiera propiciado la definición de políticas de corte general que sí orientaran el quehacer económico, perdiéndose a la vez menos tiempo en detectar ramas para el diseño de paquetes específicos. Al no delimitarse el alcance de la planeación, las tareas de los planificadores adolecieron de falta de definición, lo que, junto con el peso excesivo que se dio a los foros de consulta popular, contribuyó al desorden e ineffectividad de todo el esfuerzo.

3. Instrumentación del SNPD: vertientes y agentes¹

De acuerdo con las disposiciones legales, la vertiente obligatoria era aplicable al sector público federal; la de coordinación estaba encargada de atender las interrelaciones entre las acciones del gobierno central y los demás niveles de gobierno; mediante la de inducción se buscaba hacer congruente la acción de los sectores social y privado

1 El verbo instrumentar no tiene en español el significado que se le da en la jerga de los planificadores. Sin embargo, aquí se utiliza por ser el término inscrito en la Ley de Planeación.

con los objetivos de la planeación; y la concertación comprendía las acciones que en el marco del SNPD habían acordado realizar conjuntamente el sector público y los particulares.

Respecto al sector público y en cuanto a la vertiente obligatoria, cabe hacer dos observaciones. Si bien la vertiente obligatoria era clave para el sector público, ésta no debía ser exclusiva de este sector, ni la única vertiente de la planeación de sus propias actividades. Por un lado, el Estado siempre ha sido el encargado de imponer reglas de cumplimiento obligatorio a los particulares. Por otro, el tamaño del sector público determinaba la conveniencia y necesidad de una cierta descentralización de decisiones dentro del mismo. De ahí que hubiera sido más correcto considerar también las vertientes de coordinación, inducción y concertación para la planeación de sus actividades. La vinculación de la planeación del sector público únicamente con la vertiente obligatoria significaba ignorar su complejidad y suponer que su acción podía ser siempre determinada por simple decreto. Dicho sector enfrentaba problemas formidables para la racionalización de su actividad, como queda en claro en las dificultades de la presupuestación, que son tema de una sección posterior.

Otra cuestión que afectaba al sector público como uno de los agentes de la planeación era la referente a las empresas públicas. A éstas se les impusieron demasiados objetivos, lo que tendía a hacerlas ineficaces en cuanto al logro de al menos algunos de ellos. Por una parte, se afirmaba que debían ser eficientes desde un punto de vista de rentabilidad; por otra, se les imponía la responsabilidad de sustituir importaciones a través de sus compras de insumos, de promover la integración de cadenas productivas, de apoyar la consolidación de empresas pequeñas, contribuir a la desconcentración territorial, ayudar a la organización eficiente de empresas del sector social, etc.

Prácticamente no existió ningún objetivo particular de los programas sectoriales que no incluyese a la empresa pública como uno de los instrumentos para alcanzarlo. En vez de ello, lo que hubiera debido hacerse era buscar los instrumentos adecuados para la persecución de cada objetivo y no querer usar todos los instrumentos, incluyendo a la empresa pública, en la persecución de todos y cada uno de ellos. Con ello lo único que se conseguiría sería renunciar a la posibilidad real de encauzar el desarrollo en una dirección determinada. El intento de determinar la forma y el grado en que cada instrumento debería contribuir a la consecución de cada objetivo –única forma de evitar la necesidad de especialización de instrumentos–, sólo tenía sentido en una programación detallada de toda la actividad, la que, como se argumentó en la sección 2, nunca pudo ser eficiente y ni siquiera viable en el contexto de la economía mexicana. La diversidad exagerada de objetivos para la empresa pública no resultaba operativa, por mucho que se le considerase sujeta a la vertiente obligatoria. Por tanto, hubiera sido preferible delinear y limitar mejor los objetivos de la empresa pública, ya que la asignación de funciones que se le intentó dar en los diferentes programas era caprichosa e inoperante.

En contra de lo que a veces se piensa, y que parecía estar implícito en el SNPD, es probable que en muchos casos la influencia de la planeación sobre la actividad de los particulares sea mayor que sobre la del sector público. Esto se debe a la dificultad para diseñar incentivos adecuados para encauzar adecuadamente las acciones específicas de los múltiples organismos y empresas oficiales. Ello al no responder éstas a objetivos de rentabilidad en la misma medida que el sector privado. A través de medidas de política que afecten la rentabilidad relativa de las actividades, es posible modificar, en la dirección

deseada, las acciones de los agentes individuales. Sin embargo, cabe hacer notar que para que estas medidas sean efectivas, deben tender a ser de aplicabilidad general. Es decir, se debía evitar el sesgo de los programas entonces vigentes hacia la particularidad por ramas, productos y hasta por agentes. A mi juicio, era preciso reconocer los límites que nuestra creciente complejidad imponía, y dar más peso relativo a la descentralización de decisiones a través de medidas generales de inducción. Medidas claramente alejadas de la concertación, la obligatoriedad y la coordinación detallada de acciones específicas. Esto no sólo para la actividad de los particulares, sino también dentro de la vertiente "obligatoria" del sector público. El diseño de mecanismos de descentralización eficiente en la persecución de los objetivos últimos deberían haber sido un punto central de las labores de planeación, pero esto parecía ir en contra de las preferencias de muchos de los planificadores.

Pasando a otro punto, en una discusión de los agentes y vertientes de planeación, no podía dejar de considerarse el tratamiento que se dio al sector social en el SNPD. El reconocimiento de este sector, llevado incluso a la esfera constitucional, tuvo su justificación más sólida en el principio fundamental de justicia en cuanto a dar tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales. Sin embargo, las reformas a la Constitución no especificaron ni categorizaron al sector social en grado suficiente como para servir a los propósitos operativos de la planeación. Esto en su caso debería haberse efectuado en el Plan y los programas. El no haberlo hecho se prestó a distorsiones, al manejarse como un todo en la discusión de problemas concretos un agregado sumamente heterogéneo y, por lo tanto, desigual de agentes. Entre ellos los ejidatarios, artesanos, pequeños productores, cooperativas de todo tipo y centrales obreras y campesinas. Así,

por ejemplo, se llegó a correr el riesgo de pensar que era lo mismo promover la propiedad de los trabajadores en la empresa que propiciar el control de la misma por una poderosa central obrera, lo cual, de alguna manera, la hubiera alejado de sus funciones propias. O bien, pensar que la prestación de servicios públicos en alguna comunidad era función del sindicato petrolero y que para ello había que darle facilidades legales y de recursos.

En cuanto a la parte del sector social referida a productores escasamente organizados o con poco poder de negociación mercantil y financiera, hubiera sido preferible que en la planeación el peso fundamental de la acción se hubiera centrado en la remoción de barreras y distorsiones institucionales para su incorporación eficiente al proceso productivo. En este caso, se hubiera debido partir de la base de que más que institucionalizar a este segmento del sector social, se debería buscar su desaparición como tal, haciéndolo cada vez más eficiente hasta que dejase de requerir un tratamiento especial y se sumara al sector privado. Bajo esa óptica, la igualdad y no la institucionalización de la estratificación social debería haber sido el objetivo último de la política social.²

Es importante no confundir los medios con los fines. Si la pretensión era la de apoyar a las empresas del sector social porque son intensivas en empleo y demandan pocas divisas, el argumento era inaceptable. Lo eficiente en este caso sería la promoción del empleo con algún estímulo generalizado, independientemente de quien lo creara, a la vez de resolver los problemas de balanza de pagos con las políticas adecuadas de tipo de cambio y de

2 No sea que luego se aplique a la política social aquello de que /El señor don Juan de Robles/ con caridad sin igual/ hizo este hermoso hospital/ mas primero hizo a los pobres./ (Aunque no estoy seguro de que la transcripción sea exacta).

demanda agregada. Así, las empresas del sector social hubieran podido beneficiarse en la medida en que en realidad contribuyeran a los objetivos deseados. Los problemas provenientes de una difícil provisión de tecnología, deficiente acceso a mercados, etcétera, deberían ser resueltos a través de medidas que los atacasen directamente y no confundiendo políticas de empleo y de balanza de pagos con políticas de otro tipo, como la de organización industrial.

La tendencia a señalar objetivos múltiples a los instrumentos de fomento tuvo como consecuencia que prácticamente todos los productores fueran, en principio, elegibles para recibir los apoyos correspondientes. De esa forma, fueron las grandes empresas, con su gran capacidad de gestión ante el Estado, las que se beneficiaron de las políticas de fomento, a costa de las pequeñas. Las medidas que se tomaron para luego resarcir al sector social por su posición relativamente débil no llegaron ni con mucho a compensarlas por la situación desventajosa en que las dejó la asignación global de estímulos. Asimismo, estas tampoco procuraron beneficiar más a los relativamente más desfavorecidos. Un ejemplo claro fue el de los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFI), donde ciertas ramas, no precisamente del sector social ni grandes generadoras de empleo por unidad de capital, se quedaron con la parte del león.

El apoyo eficiente al sector social debería haberse basado más en suprimir el casuismo que entonces caracterizaba a la política de promoción y que, por razones de índole administrativa, entre otras, discriminó a los sectores más informales. La introducción de otras medidas casuísticas lo único que logró fue compensar parcialmente el daño que ya se había hecho al sector social. Muchos de los objetivos que se buscaron alcanzar con el apoyo al sector social, como el del empleo, debieron haber sido

impulsados con medidas que los promovieran directamente y de forma generalizada. Asimismo, se debieron haber diseñado estrategias específicas a fin de eliminar las barreras de todo tipo al acceso a los mercados para las empresas del sector social, en vez de intentar compensarlas por la existencia de dichas barreras mediante subsidios de cualquier especie. El recurrir a subsidios siempre ha conllevado el riesgo de que lo que, en principio, debería ser un apoyo temporal, acabara eternizándose.

4. Consideraciones Generales sobre el Contenido del PND y de los Programas

De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Planeación, todos los programas contenían sus secciones de propósitos generales, metas, estrategias y lineamientos de acción. Sin embargo, nunca se avanzó de un nivel excesivo de generalidad al grado de que, en muchos casos, los propósitos generales hubieran podido intercambiarse con los lineamientos estratégicos sin que por ello se invirtiera significativamente el orden natural del contenido. Nunca fue posible identificar en el PND ni en los distintos programas, en forma clara, precisa y concisa, las ideas centrales que orientaban el esfuerzo de planeación. Por el contrario, en un afán de todo incluirlo, los programas acabaron siendo vagos y poco útiles para la formulación de políticas específicas.

Es de llamar la atención que no se dieran contradicciones demasiado fuertes en los múltiples puntos de intersección entre los diversos programas. Ello fue hasta cierto punto sorprendente, dadas las pocas limitantes reales que el PND impuso a la elaboración de los programas sectoriales. Esta aparente armonía se debió, quizá, al poco contenido real de planeación en cada programa. Esto no quiere decir que no existieran algunas buenas

ideas, pero éstas no se desarrollaron de manera suficiente y quedaron perdidas entre afirmaciones reiterativas y redundantes.

Por dichas características del Plan y de los programas, se descartó la idea de hacer en este documento un análisis detallado de sus contenidos. Esta sección se enfoca a discutir algunos aspectos sectoriales del SNPD, tomando como base una separación entre lo rural y lo industrial. Después se analizan otros aspectos que por su naturaleza más que temas de programas sectoriales propios deberían haber sido una dimensión extra de la planeación y, por tanto, haber sido considerados tanto en el PND como en cada programa particular.

4.1 Sector Rural

A primera vista, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) parecía tener algunas “ventajas” respecto de otros programas sectoriales, en cuanto a que contenía metas cuantitativas precisas para la oferta de productos, insumos y servicios de apoyo al sector agropecuario. Pero independientemente de lo atinado o no de incluir tantos detalles, la precisión con que el PRONADRI fijó esas metas no se mantuvo en aquellas partes del documento donde se discutió cómo deberían de alcanzarse. El programa nunca definió explícitamente los principios básicos en que deberían sustentarse los estímulos que se otorgasen al desarrollo rural y en cambio se limitó a repetir las intenciones ya expresadas en el PND y en otros programas conexos, tales como el de alimentación y el de abasto. Por otra parte, el PRONADRI tampoco estableció lineamientos claros para la atención a dos cuestiones fundamentales en materia de desarrollo rural: la reforma agraria y el manejo de los precios de garantía.

En lo que concierne a los principios para la estrategia

de desarrollo rural integral, la lectura del programa correspondiente sugiere que la acción debería descansar preferentemente en el uso de mecanismos administrativos, más que los de mercado, para guiar la producción agropecuaria y su distribución. Por ejemplo, en diversos pasajes del PRONADRI se reiteraba la idea de fomentar que fueran los propios campesinos quienes se encargaran directamente de comercializar sus productos, aun en los centros de consumo final.³ Supuestamente, la integración así lograda elevaría el ingreso de los productores del campo, al permitirles diversificarse hacia actividades tanto o más rentables que el solo cultivo de sus tierras.

Sin embargo, en el documento nunca se presentó o discutió indicio alguno de que la sugerida integración de la producción y la distribución agropecuarias fuera siquiera posible, por no hablar de su eficiencia como medio para asignar los recursos del sector. La organización y administración eficiente de empresas complejas, como sin duda hubieran tenido que serlo aquéllas que cubrieran todas las fases de la producción y comercialización de productos agropecuarios, es una tarea que requiere recursos humanos y materiales de calidad y en cantidad tales, que se antoja no estaban al alcance de la inmensa mayoría de los campesinos mexicanos. De intentar poner en práctica esta propuesta, lo más probable es que las empresas resultantes terminaran siendo empresas públicas y, con ello, que se reforzara el carácter tutelar que, al menos hasta entonces, había distinguido a la política oficial hacia el sector rural. Cabe resaltar que en la comercialización de productos agropecuarios parecen existir importantes economías de escala, por lo que son

3 Esta idea se expresó en el Programa Nacional de Alimentación y en el Sistema Nacional de Abasto.

y han sido las grandes cadenas las que por lo general pueden ofrecer precios más bajos. Parecía quizá mejor que la política de desarrollo agropecuario se concentrara de preferencia en elevar la eficiencia del propio sector, en el cual existen problemas serios de improductividad. Ello, en lugar de intentar extenderse a otros campos como el de la distribución y comercialización, con lo cual se correría el riesgo de contagiar al resto de la economía de las ineficiencias existentes en la producción agropecuaria.

La utilización de mecanismos ajenos al mercado para organizar la producción rural siempre ha planteado también el riesgo de caer en una planificación centralizada de las actividades agropecuarias. La experiencia de la Unión Soviética y otras naciones socialistas mostraba que la eficiencia en la producción agropecuaria es particularmente difícil de alcanzar cuando la toma de decisiones se convierte en un proceso burocrático centralizado. En un país como el nuestro las condiciones en que ocurre la producción agropecuaria tienden a ser muy diferentes entre regiones, lo que limita seriamente cualquier posibilidad de manejar centralmente esta actividad.

Como una opción a la política ya comentada, hubiera valido la pena estudiar mecanismos para que los campesinos del país, asociándose voluntariamente entre ellos y con otros agentes económicos, pudiesen guiar sus decisiones de producción siguiendo las señales del mercado. Dentro de esta estrategia, el Estado tendría como función central la de vigilar que se respetaran los intereses legítimos tanto de los campesinos como de sus asociados. Ello hubiera hecho necesario revisar a fondo las normas que regían el reparto agrario, la tenencia de la tierra y la organización de la producción en el sector rural.

Por lo que se refiere al reparto agrario, tanto el PND como el PRONADRI señalaron la voluntad de concluir dicho proceso en el curso del sexenio 1982-1988. Reco-

nociéndose la importancia de esta intención, cabe comentar que la legislación agraria entonces vigente no permitía determinar, ni siquiera conceptualmente, a cuánto ascendía la superficie total susceptible de ser afectada por el reparto agrario. Ello era así, en buena parte, porque la extensión máxima de la pequeña propiedad rural dependía del uso al que estuviera dedicada la tierra. A guisa de ejemplo, el límite máximo de un predio de riego era de 100 hectáreas si se dedicaba al cultivo de cereales, de 150 hectáreas si el cultivo era algodón y de 300 hectáreas si en el se producía caña de azúcar.

Por otra parte, la extensión máxima de la pequeña propiedad ganadera no estaba definida con claridad (sólo se decía que era la superficie requerida para mantener 500 cabezas de ganado, de acuerdo a la capacidad forrajera del predio), pero había restricciones en cuanto a la posibilidad de vender forrajes producidos en el terreno. Esto era así debido a que de manera por demás vaga, la Ley establecía que sólo podían venderse los “excedentes” no consumidos directamente por el ganado del terrateniente. La posibilidad de que un cambio en el uso del suelo implicase riesgos de afectación a la propiedad agraria no sólo impedía conocer el monto de la superficie repartible a nivel nacional, también obstruía la reasignación de recursos en caso de que se modificara la rentabilidad relativa entre distintos cultivos o usos del suelo.

Asimismo, otros factores que impedían tanto la seguridad en la tenencia de tierras rurales como el uso eficiente de éstas, eran los trámites que debía cubrir el propietario para que sus inversiones destinadas a elevar la productividad del suelo no abriesen la puerta a la afectación de su propiedad. En el mismo sentido operaba el requisito legal de que fuese el Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad agraria del país, quien debería resolver en definitiva todas y cada una de las

controversias sobre tenencia de tierras que se suscitaran en el país.

Por lo que toca a la organización de la producción agropecuaria, hubiera sido posible y conveniente diseñar mecanismos jurídicos e institucionales que permitieran una respuesta flexible de los productores a las señales del mercado y que, al mismo tiempo, preservaran los derechos legítimos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En ese sentido, también se pensó que la derogación de la prohibición legal que impedía la constitución de sociedades por acciones para la producción agropecuaria hubiera ofrecido posibilidades dignas de ser consideradas. Otro tanto puede decirse de la posibilidad no explorada de autorizar la renta de tierras comunales o ejidales, práctica entonces muy generalizada a pesar de que violaba la ley. Desde luego, la adopción de esas reformas legales hubiera tenido que ir acompañada de mecanismos de vigilancia y arbitraje por parte del Estado, a fin de evitar abusos en contra de los campesinos que decidieran participar en sociedades por acciones o rentar sus tierras. Al margen de las cuestiones relativas al reparto agrario, la tenencia de la tierra y la organización de la producción rural, otra cuestión que el PRONADRI sólo trató tangencialmente fue la de los precios de garantía. Aun cuando se estableció el objetivo general de modificar los precios relativos a favor del sector agropecuario, en el programa comentado nunca se concretó una política de precios de garantía a nivel de productos específicos. En los términos de la programación que siguió el PRONADRI ésta fue una clara deficiencia, puesto que el documento sí precisó metas cuantitativas para la producción de los principales productos agropecuarios. La experiencia histórica revelaba que la producción del sector siempre había respondido positivamente a un mejoramiento de sus precios relativos y también que, cuando dichos precios se

deterioraban, la producción tendía a contraerse aun cuando se intensificasen los apoyos oficiales al sector rural.

Era necesario, por tanto, que si se deseaba estimular el cultivo de alimentos e insumos básicos de origen agrícola, los precios fuesen utilizados como instrumentos para alcanzar ese objetivo. Esto no significaba que el extensionismo, los subsidios a insumos y los demás apoyos no fueran herramientas importantes para promover el desarrollo rural. Pero tales apoyos debían ser complementos, nunca sustitutos, de precios relativos adecuados para los productos del campo.

Desde luego, la idea de apoyar la producción agropecuaria con precios adecuados era una política que entraba en conflicto con otras entonces vigentes, en particular, aquélla de ofrecer productos básicos baratos a los consumidores urbanos y reducir el monto de los subsidios requeridos para ello. Sin embargo, si efectivamente se deseaba apoyar el desarrollo rural era necesario contener, y tal vez incluso revertir, las tendencias que habían favorecido a las áreas urbanas a costa del campo.

En todo caso, las propuestas anteriores merecían un análisis mucho más detallado, y el cual abarcase no sólo sus aspectos económicos sino también políticos. De cualquier manera, ante lo intrincado de los intereses que resultarían afectados, no se podía esperar que algo realmente efectivo pudiera hacerse en este ámbito sin tener que enfrentar una poderosa oposición. Por ello, debería seguirse un enfoque gradualista, buscando evitar que la solución de ciertos problemas diera lugar a otros mayores. Pero esto no debía implicar la renuncia a iniciar desde luego algunos cambios específicos.

En suma, la estrategia propuesta por el PRONADRI sólo pretendía agilizar la institucionalización de fórmulas ya existentes, pero sin cambiar nada de fondo, primordialmente a través de rapidez en cuanto a las resoluciones

de dotación de tierras y de definición de derechos. Por supuesto, esa línea de acción era mejor que nada; pero también era insuficiente para avanzar de forma decidida en materia de racionalización de la producción. Una preocupación auténtica por la situación del campesino no podía quedarse en la adopción de paliativos, aun cuando los efectos inmediatos de reformas fundamentales conllevasen considerables costos de transición. Cualquier intento de planear el desarrollo rural tendría un éxito limitado mientras no se removiesen los obstáculos e imprecisiones legales que impedían una adecuada organización de la producción agropecuaria.

Un último comentario al PRONADRI es que la mayor parte de su contenido se refería a aspectos de políticas de bienestar social, como salud, alimentación, educación, vivienda, etcétera, mientras que a lo específicamente rural se le dio un tratamiento claramente insuficiente. Esta tendencia a incluir detalles que más bien eran tema de la planeación general o de otros programas sectoriales fue común a la mayoría de los programas aprobados y reflejó la falta de ideas en cuanto al tema de incumbencia directa. En el caso del PRONADRI se podría argumentar que ello obedecía a que era un programa integral. Pero ello no era excusa para las incongruencias o, por lo menos, la duplicación de medidas entre programas. Así, en los programas relativos al bienestar social, el sector rural ya era considerado como prioritario. El que se diera particular atención a los campesinos en esta política se justificaba por su situación relativa de desamparo, y no por el hecho de ser campesinos.

4.2 Industria y comercio exterior

Los temas señalados fueron de incumbencia directa del Programa Nacional de Fomento a la Industria y al Comer-

cio Exterior (PRONAFICE). Dicho programa incorporó buenas ideas que de haber sido llevadas a la práctica, hubieran significado un cambio efectivo en las políticas que hasta entonces se habían aplicado en el país. La idea misma de dar tratamiento conjunto a la industria y al comercio exterior fue altamente justificable, por la gran interrelación que existe entre esos dos aspectos fundamentales del desarrollo. La propuesta que se hizo de usar mecanismos automáticos de fomento y el rechazo a la discrecionalidad, apuntaba hacia el tipo de planeación generalizada que parecía viable en el país, tal como se argumenta en la segunda sección de este capítulo. Congruente con esas tesis fue el propósito de que el tipo de cambio fuera el instrumento fundamental en materia de política de comercio exterior y que los apoyos específicos, tales como subsidios y protección comercial, se concediesen exclusivamente bajo una estricta temporalidad. En esto, el PRONAFICE recogió lo enunciado en el PND y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE).

Sin embargo, de su lectura se desprende que o bien en el PRONAFICE no se aceptaron de buen grado estos principios generales, o bien que no quedaron lo suficientemente claros en la planeación y programación de los aspectos globales (PND y PRONAFIDE). En materia de planeación, no basta reconocer la conveniencia de utilizar instrumentos generales, es indispensable que se identifiquen explícitamente las condiciones necesarias para que éstos cumplan su objetivo. Desde esta perspectiva, el PRONAFICE no cumplió con su tarea. Así, la estrategia del PRONAFICE rechazó “el equivocado dilema entre crecimiento hacia adentro, a través de la sustitución de importaciones, o crecimiento hacia afuera mediante el impulso a exportaciones”, sin profundizar en la manera de evitar esta disyuntiva. Este descuido resultó particular-

mente importante. Si se pretendía utilizar a la política cambiaria como el instrumento que permitiera aumentar las ventas al exterior y a la vez sustituir eficientemente importaciones, era necesario evitar que los efectos de otras políticas, principalmente la comercial, contrarrestaran el estímulo del tipo de cambio nominal e incluyeran sesgos indeseables en la asignación de recursos.

Para promover exportaciones y simultáneamente sustituir importaciones, era necesario que los tipos de cambio real efectivos aplicables a estas dos actividades fueran no sólo atractivos sino también similares. Es decir, la relación entre los precios de los bienes no comerciables y los comerciables no debería ser desfavorable a estos últimos y, dentro de éstos, no debería haber discriminación a favor de los importables a expensas de los exportables. La estrategia de desarrollo comercial propuesta en el PRONAFICE pareció ignorar este hecho. Así, la efectividad de la política cambiaria se vería seriamente limitada en la medida en que la política comercial tendiera a dar estímulos diferenciados por sector, contraponiéndose de esa manera a los estímulos generalizados y uniformes que se pretendía conceder a través del tipo de cambio.

No sólo la adopción de políticas poco generalizadas que proponía el PRONAFICE era indeseable en el contexto de la planeación en México, sino que además la manera en que en éste se identificaron las potencialidades por rama y hasta por producto, a fin de diseñar políticas discriminatorias, dejaba mucho que desear. Así, por ejemplo, se confundieron los productos que tenían potencial exportador con aquéllos cuyas exportaciones habían tenido una tasa de crecimiento más alta en los años anteriores. Puesto que en el mismo diagnóstico que se hizo en el programa se hablaba de serias distorsiones en la industria y en el comercio, sobre todo en los últimos diez años, dicho "proceder" era al menos un *non sequitur*

del mismo análisis que supuestamente le daba sustento. En presencia de distorsiones, la estructura de la industria y del comercio exterior no tenían por qué coincidir con la que existiría en ausencia de éstas. Otro ejemplo fue en relación a la identificación de campos en los que supuestamente el rezago de nuestro país respecto del líder mundial en tecnología no existiese o fuera mínimo. Así, en el documento se hablaba de una gran competitividad en computadoras y energía nuclear, sin que aparentemente hubiera otro argumento que el de que en ese momento algo se hacía en estos renglones, pero sin referencia al costo. Además, si esta identificación de ramas eficientes hubiera sido atinada, no se explica por qué por tanto tiempo había habido necesidad de apoyarlas discriminatoriamente si, dada su gran eficiencia, no lo requerían. Por lo contrario, un esquema de apoyos generales y relativamente bajos hubiera sido suficiente y lo seguiría siendo para que dichas ramas resultaran las más beneficiadas.

Desde un punto de vista más general, la pretensión de que fuera el Estado el que identificase a las ramas de actividad con ventaja comparativa era muy cuestionable. La suposición de que el personal gubernamental no sólo conociera mejor que los inversionistas los productos en que se podía competir, sino que tuviera más interés en descubrir las oportunidades, era poco realista. La experiencia de los países con mayor éxito en el comercio internacional demuestra que generalmente éste no depende de la posibilidad de explotar ventajas preexistentes, sino de adquirirlas por medio de esfuerzos altamente descentralizados, a través de una comercialización ágil y del conocimiento de las oportunidades que ofreciera un segmento específico del mercado.

En el programa se dividió a la economía en tres sectores: el industrial endógeno (SIE) que requería pocas importaciones y tenía fuertes encadenamientos con el

resto de la economía, el exportador (SIEX) y un último que fundamentalmente sustituía importaciones (SESI). En base a esta división el documento propuso estrategias diferentes para cada sector, siendo los prioritarios el SIE y el SIEX. Lo anterior dio origen a varios inconvenientes, además de que la categorización de la actividad en estos sectores y sus pretendidas ventajas y desventajas partieron de la situación entonces prevaleciente y no de lo que se observaría en una situación sin distorsiones. Ya se han comentado los problemas que esto implicaba para detectar sectores con potencial exportador, y la misma crítica era aplicable al SIE y al SESI. En el caso del SIE, se habló de apoyarlo por su gran integración en cadenas productivas. Esta idea del PRONAFICE de que era bueno propiciar y estimular este tipo de cadenas fue expresada inicialmente en el PND y recogida repetitivamente en casi todos los programas de manera poco crítica, a pesar de que la misma tenía serios inconvenientes.

La producción interna de un sector, rama o clase industrial nunca debe apoyarse sólo porque ésta tenga fuertes interrelaciones con otros sectores, a través de sus demandas de insumos o por generar ella misma insumos de uso difundido. Sería preferible importar este tipo de bienes si produciéndolos la actividad interna sólo pudiese llevarse a cabo ineficientemente a costos altos y con baja calidad. Ello, puesto que en ese caso las interrelaciones hacia atrás y hacia adelante sólo llevarían a una difusión generalizada de la ineficiencia de esta producción al resto de la economía. El PRONAFICE soslayó este argumento al no tomar en cuenta los costos implícitos de sus propuestas.

En una estrategia de corte general, no casuista como la del programa, todos los sectores de bienes comerciables serían potencialmente exportadores o sustitutivos eficientes de importaciones, ya que los estímulos serían genera-

les para todos aquéllos que pudieran cumplir con ciertos objetivos, por ejemplo exportar, haciendo uso de ellos. De aplicarse, esto llevaría a obtener resultados con un costo menor y a igualar en el margen la rentabilidad relativa del mercado interno y del externo para todos los sectores, con un mejor aprovechamiento de las ventajas relativas de ambos mercados. El haber catalogado a los sectores en exportadores o sustitutivos de importaciones haciéndolos objeto de políticas diferentes creó fuertes sesgos hacia el mercado interno o hacia el externo, lo que resultó equivalente a nivel sectorial a poner todos los huevos en una canasta. Con una política de corte general, los cambios estructurales del aparato productivo a consecuencia de variaciones en las condiciones externas serían más rápidos y menos costosos, puesto que habría sectores que de forma relativamente fácil podrían pasar de sustitutivos de importaciones a exportadores. Esto, porque a diferencia de una estrategia que marcara los sectores que debían exportar y lo que se debiera importar, las diferentes ramas no estarían sujetas a medidas que *ex ante* tendieran a hacerlas más competitivas en un mercado que en el otro.

Además, aparte de basar su estrategia en una división poco operativa y prudente de la actividad, el programa era contradictorio. Así, en cuanto al propósito de sustituir permisos por aranceles se estableció, por una parte, que se haría en forma gradual y diferenciada, dando relativamente más peso al arancel que al permiso en el SIE y lo contrario para el SESI. Por otra parte, se propuso proceder eliminando primero el permiso para bienes de producción y al último para bienes finales, lo que se confirmó con lo establecido en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX) anunciado posteriormente (1985). Como si esta dualidad de criterios no fuera ya suficientemente confusa, se terminó diciendo que la po-

lítica de protección se determinaría en consulta con los productores de cada rama, en el seno de una Subcomisión de Racionalización de la Protección. Esta falta de definición y la tendencia a usar en el PRONAFICE criterios poco operativos se constituyó en un obstáculo para la formulación de políticas comerciales generales y eficientes. Prueba de ello fue la necesidad que surgió, a menos de un año de que se publicase el PRONAFICE, de elaborar un programa adicional para el fomento de las exportaciones. Sin embargo, el PROFIEX no resolvió la falta de contenido práctico de la planeación, al también ser un documento vago y poco operativo. Por otra parte, estos programas propiciaron la posposición de un cambio rápido de un sistema de permisos a uno de aranceles, en aras de un gradualismo y selectividad que no tenían ninguna justificación económica. Una cosa hubiera sido ser graduales y selectivos en la reducción de la protección implícita, y otra muy distinta ser graduales y selectivos en la eliminación de un instrumento ineficiente de política.

La estrategia que se propuso de reducción gradual y selectiva de la protección implicaba de hecho cambios abruptos en la estructura de la protección efectiva. Si como se planteó se hubiera reducido primero la protección nominal a los bienes de producción y hasta el final la protección nominal a los de consumo, la protección efectiva a estos últimos primero hubiera tenido que subir para luego bajar más. Esto es así porque en la primera fase, en que se reduciría la protección a los bienes de producción, el precio real de éstos para la industria de bienes de consumo disminuiría, aumentando su rentabilidad; es decir, su protección efectiva. Al llegarse a la etapa de reducir esta protección efectiva a los bienes de consumo, la disminución debería ser mayor pues comenzaría de un valor más elevado, en razón del aumento experimentado en la primera fase. La estrategia de reducción

selectiva y gradual hubiese implicado primero un aumento en las distorsiones al aumentar la protección a los sectores tradicionalmente más protegidos. Con ello, se perdería la oportunidad que brindaba la existencia entonces vigente de un margen considerable de subvaluación cambiaría para avanzar en materia de racionalización de las políticas de comercio exterior. En contra de las prescripciones del PRONAFICE, era mucho mejor proceder, incluso gradualmente, reduciendo la protección simultáneamente en todos los sectores, fueran estos de bienes finales o de producción.

Una contradicción importante que se detectó entre el PRONAFICE y el PND fue respecto a la protección a los bienes de consumo suntuario. En el PND se dijo que se instrumentaría el gravamen al consumo suntuario a través de impuestos que incidieran tanto sobre las importaciones, como sobre las compras internas; porque para este propósito resultaría inadecuado el uso de permisos de importación o aranceles, ya que los mismos estimularían de manera indeseada la producción interna de dichos productos, la cual era intensiva en capital y en importaciones, generaba poco empleo y reproducía las causas de la desigual distribución del ingreso. Por su parte, el PRONAFICE contradecía esta decisión al estipular que tanto el permiso previo como el arancel desalentarían la importación de bienes de consumo suntuario. En su momento esta contradicción ilustró, de forma palpable, la falta de organización en el proceso de elaboración de programas y la poca disposición a aceptar lineamientos globales que asegurasen la congruencia entre las diferentes fases del SNPD.

Un último aspecto de la política industrial que vale la pena comentar aquí, se refiere a la política respecto a la inversión extranjera. Tanto en el PND como en el PRONAFICE se partió de que la reglamentación entonces

vigente era la adecuada y que sólo faltaba asegurar a través de decisiones particulares, que la inversión extranjera coadyuvase “al desarrollo tecnológico nacional, a sustituir selectivamente importaciones y a generar exportaciones con un saldo neto positivo de divisas, mediante la producción de bienes internacionalmente competitivos”. Este enfoque no sólo era caprichoso y casuista, sino que parecía confundir a la política de inversión extranjera con la de comercio exterior. La inversión extranjera es fundamentalmente un medio para aprovechar el capital y la tecnología externa a fin de subsanar deficiencias internas, y no para resolver problemas de balanza de pagos. Su más importante beneficio potencial era en relación a la eficiencia del aparato productivo interno, a través de la generación de una mayor oferta de bienes más baratos y de mejor calidad que los que podía producir la industria nacional.

Es cierto que no se podía asumir una actitud ingenua ante la inversión extranjera. En muchos casos, la inversión extranjera en los países en desarrollo ha traído consigo más perjuicios que beneficios, al remitir utilidades por un monto superior a su contribución económica real. Sin embargo, esto se debe y se ha debido más a un exceso que a una falta de casuismo. Al haber dado a las empresas trasnacionales todo tipo de apoyos especiales (subsidios directos, tratamiento fiscal discriminatorio y, sobre todo, protección comercial), a cambio de compromisos concertados, se ha tendido a inflar sus ganancias. En especial, la protección contra la producción externa no sólo ha creado ganancias monopólicas a costa del comprador nacional, sino que ha propiciado al uso de tecnologías y equipos obsoletos en los países de origen, así como la mala calidad relativa de los productos. Por último, un tipo de cambio sobrevaluado ha llevado a que, en su caso, el costo real para el país anfitrión de la inversión extranjera sea supe-

rior al que prevalecería en otras condiciones. Este costo sería equivalente al monto de las utilidades remitidas al extranjero multiplicadas por el coeficiente de sobrevaluación.

La mejor manera de regular a las transnacionales en un contexto de equilibrio del tipo de cambio, sería obligándolas a vender internamente sus productos al mismo precio en que vendían mercancías de calidad similar en sus países de origen, y absteniéndose, siempre, de concertar acciones a cambio de estímulos especiales. Esto se lograría de manera automática no extendiéndoles protección de ningún tipo contra importaciones competitivas, ni otros estímulos especiales. Así, la única ventaja que recibirían sería la de acceso a ciertos insumos como el trabajo a precios menores que los prevalecientes en sus países de origen, o bien en cuanto a ventajas de localización estratégica de mercados. A fin de cuentas, sólo la inversión extranjera que pudiera producir rentablemente en estas condiciones sería benéfica para el país. En todo caso, un esquema de este tipo sería preferible a la alternativa de regular la participación del capital, y el mismo permitiría olvidarse del casuismo implícito en la concertación de contenidos importados, presupuestos de divisas, etcétera, asegurando de paso resultados superiores. Pero un enfoque así era incompatible con la visión y las inclinaciones de los autores del PRONAFICE.

En resumen, la política industrial y de comercio exterior especificada en el SNPD era ineficiente, casuista y mal diseñada. No contenía elementos que realmente asegurasen un cambio de orientación real y eficiente respecto de lo que se había venido haciendo en el pasado. En especial, el énfasis en apoyar la integración de cadenas productivas no se diferenciaba, en lo sustancial, de la estrategia de sustitución de importaciones que tanto criticaron en su momento los diseñadores de esta "nueva"

estrategia. Era incongruente permitir que bajo el pretexto de la planeación por ramas propuesta por el PRONAFICE, se obstaculizara la adopción de políticas de corte general mediante las cuales efectivamente se reorientara la actividad industrial y se contribuyese al cambio estructural.

4.3 Dimensiones de la Estrategia

Como ya se mencionó, tuvo la planeación aspectos específicos que más que temas apropiados para un programa sectorial, eran conceptos que debían caracterizar a la planeación *in-toto*, y, por tanto, estar más o menos detalladas en el mismo PND y consideradas en casi todos los programas. Lo anterior, siempre de manera congruente con los lineamientos del Plan. Al no procederse de esta manera en la planeación, se condujo a ambigüedades, contradicciones, reiteraciones y a que se terminase sin decir casi nada de utilidad para el desempeño consistente de las políticas. Entre las dimensiones generales de la planeación deben contarse las siguientes: la ecológica, laboral, financiera, regional, tecnológica y la de distribución o abasto. En esta sección se discuten algunas de estas dimensiones en forma independiente al tratamiento que se les dio en el SNPD (como programas o temas especiales del PND). Sería imposible dar cabida aquí a todos los temas posibles relacionados con el Sistema, por lo que sólo se tocan algunos: aquéllos que mejor pueden servir para consignar y comentar algunas de las ideas generales de interés que sirvieron de base a los programas.

4.3.1 Distribución y abasto

Dentro del SNPD, el tema de la distribución fue tratado de manera más detallada en los programas de Abasto y de Alimentación. Por sus características, este tema de la

distribución siempre afecta prácticamente a todo. Una distribución ineficiente dificulta la existencia de un aparato productivo eficiente, genera desperdicios y una mala asignación de recursos que en última instancia afectan negativamente al consumo. Dada la gran difusión de los efectos de la distribución, extraña que en las estrategias expuestas en el SNPD se pusiera tanto énfasis en propiciar la intervención de los productores, especialmente los del sector social, como medio para mejorar sus niveles de ingreso. Puesto que el sector que potencialmente podía beneficiarse de esta manera era muy reducido en comparación con la población total que se viese afectada por las deficiencias de la distribución, básicamente la estrategia debería haberse concentrado en elevar la eficiencia.

Dicha estrategia debía partir de los problemas que siempre impiden una mejor distribución; entre ellos: falta de infraestructura eficiente, obstáculos a la libre competencia, problemas de transporte, falta de información adecuada, etc. En la medida en que existan márgenes de intermediación exagerados que no se expliquen por problemas de infraestructura, ellos se deberán a que existen barreras a la entrada de posibles intermediarios que pudieran abatir el lucro desmedido. Estas barreras pueden ser de tipo legal, por excesos e ineficiencias en la regulación, y de simple corrupción (se decía que, en el caso del transporte, el mismo gobierno había favorecido monopolios *de facto* en beneficio, muchas veces, de políticos). La concesión de permisos federales para operar en la rama del transporte debería concederse de manera más o menos liberal sin muchas trabas en cuanto a rutas y tipo de productos. A pesar de que entonces persistía una regulación excesiva en ese ramo, nada concreto se propuso en los programas correspondientes para cambiar esa situación. La eliminación de permisos junto con un arancel relativamente bajo para el equipo de transporte,

debería propiciar la oferta de equipo a buen precio y de buena calidad. Así, la estrategia debería enfatizar la creación de infraestructura adecuada (de acopio, carretera, almacenaje, de información, etc.) y la implantación de medidas antimonopólicas que facilitasen la entrada, y dejar para otros programas la solución de problemas específicos del sector social.

4.3.2 Dimensión financiera

No es posible hacer planeación de ningún tipo sin considerar los recursos financieros que se requieren para conseguir lo que se pretende, las limitaciones que su monto impone y los mecanismos de asignación de los mismos. No puede haber lineamientos de estrategia global sin lineamientos financieros, por lo que es de extrañar que junto con el PND existiera un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Esto quizá por la existencia en ese entonces de una Secretaría encargada de la programación y presupuestación del gasto al lado de otra encargada del financiamiento, con todos los dilemas y conflictos que ello acarrea.

En el PRONAFIDE se planteó que ante los objetivos generales de desarrollo incorporados en el PND, se requería "precisar y actualizar de manera permanente un orden jerárquico, temporal y en detalle de las prioridades". Sin embargo, no se hizo mayor cosa en ese sentido. Además, a pesar de que el programa claramente reconocía como indispensable lograr un equilibrio adecuado entre los recursos financieros disponibles y los que se iban a utilizar, la falta de lineamientos claros propició que los diversos programas considerasen que sus proyectos prioritarios debían estar sujetos a políticas financieras preferentes. Con ello, la política financiera acabó teniendo en el SNPD, una multitud inmanejable y poco consistente de

objetivos y prioridades. Hasta cierto punto el mismo PRONAFIDE propició dicho estado de cosas. A guisa de ejemplo, cabe recordar que en el caso de la canalización de créditos de la banca múltiple, si bien se señaló que ésta se aplicaría solamente hacia proyectos rentables, se añadió también que las prioridades de la estrategia económica y social serían el criterio complementario esencial para seleccionar los proyectos que cumplieran con el requisito de rentabilidad. Para que esto tuviera sentido, debía entenderse que se fijaría un mínimo de rentabilidad contable a partir del cual el criterio de rentabilidad dejaría de operar y los proyectos se elegirían en base a su prioridad de acuerdo a la estrategia económica y social del SNPD. Puesto que el SNPD no determinó prioridades, sino que incluyó un sinnúmero de propósitos sectoriales, se dio pie para que en cada programa específico se exigiera financiamiento preferencial para prácticamente todas las actividades correspondientes. Al no señalarse el nivel mínimo de rentabilidad aceptable y al no haberse establecido en el SNPD una jerarquización clara de prioridades sectoriales, los lineamientos para la canalización del crédito de la banca múltiple quedaron indefinidos. La falta de una definición clara abrió la posibilidad de que la aplicación de la estrategia propuesta en el PRONAFIDE llegara a aplicarse en función de decisiones casuísticas. Esto era especialmente peligroso, a la luz de los propósitos establecidos en el PRONAFIDE de que el crédito se concediese con la garantía de la viabilidad de los proyectos y que la participación de la banca múltiple en actividades señaladas como prioritarias se considerase como inversiones de capital de riesgo. Este caso de indefinición de la política de canalización del crédito se refiere a la banca múltiple, pero lo mismo fue aplicable en cuanto a la banca de fomento.

Hubo algunos aspectos de la política financiera que,

por su propia naturaleza, se prestaban a un tratamiento más detallado por parte de la Secretaría de Hacienda sin que ello implicara que se entrase en grandes duplicidades o contradicciones con la de Programación. Uno de estos aspectos fue, por ejemplo, el de la política tributaria. Empero, en el PRONAFIDE sólo se dieron lineamientos muy generales y vagos para esa política. A mi juicio, se debió haber aprovechado la oportunidad para proponer reformas más o menos concretas y medidas imaginativas que ayudaran a corregir de fondo algunos de los problemas fundamentales del sistema fiscal mexicano. Sin embargo, se prefirió abundar en detalles de política macroeconómica que de alguna manera duplicaron o pretendieron corregirle la plana al PND. Ello en vez de entrar con más detalle en otras materias en que la incumbencia directa de Hacienda era más clara. Este es un ejemplo del tipo de problemas que propició la existencia de dos secretarías globalizadoras.

4.3.3 Dimensión ecológica

Como norma general, el deterioro del medio ambiente obedece a situaciones en las que los precios de mercado no reflejan el verdadero costo social de producir o consumir un bien o servicio. Por ello, difícilmente puede encontrarse otra área en la que esté más justificada la intervención coercitiva del Estado para corregir aquellos precios relativos que propician daños a la ecología.

Una situación concreta que reclamaba medidas urgentes era la contaminación de la atmósfera en la Ciudad de México. A este respecto, el propio Programa Nacional de Ecología reconoció que la capital era una de las cinco ciudades más contaminadas del mundo, y que cerca de un 75 por ciento de la contaminación en la urbe procedía de los vehículos automotores. Sin embargo, para afrontar

este problema, el documento citado sólo propuso establecer “programas de vigilancia” y campañas para la “formación de una conciencia ecológica” entre los capitalinos. Así, no fue difícil anticipar que en el mejor de los casos, esas medidas tendrían una efectividad muy reducida.

Como una alternativa a lo propuesto en el programa, pudo haberse considerado la prohibición de vender gasolina Nova en la Ciudad de México y tal vez en otras grandes áreas urbanas del país. Esta medida hubiera eliminado de tajo la contaminación por derivados de plomo que son altamente tóxicos no sólo para las personas, sino para todos los organismos vivos. Además, los efectos de esta decisión hubieran sido congruentes con propósitos socialmente deseables más allá de la esfera estrictamente ecológica: se desalentaría la concentración de la actividad económica en las grandes urbes, se generarían recursos para apoyar el desarrollo del transporte masivo en las ciudades afectadas, e incluso se fortalecerían, así fuera en forma quizá modesta, los ingresos del erario federal. En la medida en que no existieran limitaciones en la capacidad de PEMEX para elevar la producción de gasolina Extra (sin plomo) a los volúmenes requeridos, hubiera sido posible adoptar esa decisión sin demora.

Lamentablemente, el Programa Nacional de Ecología no propuso medidas concretas como la esbozada, y dejó abierta la posibilidad de que toda decisión trascendente fuera sometida a la consulta con los grupos afectados, cuyos intereses eran frecuentemente antagónicos. Además, en la medida en que dichos grupos contaban con capacidad de presión y organización, el riesgo de que los foros de consulta terminasen siendo dominados por los mismos causantes de la contaminación era muy elevado.

5. Presupuestación

En el SNPD, la presupuestación del gasto del sector público era de suma importancia, ya que condicionaba, limitaba y definía la actividad directa de este sector en un nivel inmediato de concreción. Era la presupuestación donde debería quedar clara la consistencia de la estrategia de planeación al materializarse en acciones concretas del sector público. Sin embargo, como tenía que suceder, dadas todas las incongruencias y falta de definición en la programación de mediano plazo, esta labor de consistencia no se pudo efectuar. Hasta cierto punto, en el presupuesto era la instancia en que se debería compensar y buscar llenar los huecos dejados por los planes. Sin embargo, hasta el momento de escribir este texto, se intentó disimular dicha deficiencia simplemente repitiendo en los documentos anuales de Criterios generales de Política Económica algunas ideas vagas del PND. De esa manera, gran parte de lo que se hizo con el gigantesco esfuerzo de planeación y programación sirvió únicamente para proveer de retórica a algo que venía siguiendo su propia inercia, al menos en cuanto a estructura del gasto.

Aparte de la imposibilidad de que la presupuestación pudiese tomar en cuenta el contenido completo del SNPD, había en la forma en que ésta se llevaba a cabo serios problemas que impedían un grado mínimo de racionalidad en cuanto a la programación y consistencia del gasto público. Por un lado, la existencia de una Secretaría responsable de los ingresos y otra de los gastos daba pie a que existiesen indefiniciones que debían resolverse sobre la marcha a través de negociaciones particulares, sin lineamientos generales de congruencia. Así, se dio el caso de proyectos que no obstante que no hubiesen sido revisados con detalle, fueron incluidos como parte de alguno de los programas, y esta inclusión les dio legítimi-

dad, con lo que también resultaron incluidos en el presupuesto. Por otro lado, el proceso de elaboración de los presupuestos de los organismos y entidades era como un juego de póker en el que las partes involucradas no enseñaban sus cartas con el propósito de sacar ventajas. La SPP intentaba deprimir los presupuestos de salida imponiendo parámetros irreales para la elaboración de los mismos, mientras que los encargados de ejercer el gasto inflaban algunas partidas y ponían poco énfasis en otras respecto a las cuales de antemano se sabía que, por su naturaleza, tendrían que ser aprobadas en la forma de ampliaciones. Esto difícilmente podía conducir a un ejercicio presupuestal serio.

Resultaba indispensable que la elaboración del presupuesto fuese desde su inicio un proceso realista basado en parámetros macroeconómicos acordes a las condiciones objetivas. Con ello se minimizarían las bolsas con recursos no asignados que propiciaban la ineficiencia y poca transparencia en el manejo del presupuesto. A la vez, mediante ese procedimiento se habría evitado la existencia de dos presupuestos, el programado y el que se negociaba sobre la marcha, teniendo así un mayor control sobre la estructura del gasto. Asimismo, se necesitaba de un esquema claro de descentralización de responsabilidades, donde se diese mayor flexibilidad a la estructura de gastos por empresa u organismo junto con una mayor rigidez en cuanto al monto de los mismos. De esa manera se propiciaría una mayor eficiencia en la asignación de montos reducidos de recursos, al enfrentar a quienes ejercían el presupuesto con la necesidad de gastar menos en algo cuando decidían gastar más en otra cosa. Era ilógico esperar que una presupuestación centralizada a tal grado que implicase intervenir en la estructura interna de las empresas fuese realmente eficiente. Para tener un presupuesto más racional, se requería crear un

ambiente de confianza mutua entre quienes participaban en su elaboración.

En lo que toca al seguimiento del gasto, éste requería de ser más ágil y oportuno, incluyendo el gasto devengado y mejorando los sistemas de autorización del mismo que eran obsoletos. Por una parte, los intereses devengados y no pagados por el sector público al Banco de México deberían registrarse automáticamente como un crédito, de suerte que afectarían la magnitud calculada del déficit en el periodo correspondiente, haciéndose más efectivo el límite autorizado para el crédito primario. Por otra parte, se debía dar al presupuesto una perspectiva de mediano plazo. Un horizonte de tres años con actualizaciones anuales, evitaría el perder de vista el impacto de variables como las ADEFAS (adeudos de ejercicios fiscales anteriores) y el endeudamiento. Además de que era claro que una estrategia no podía redefinirse anualmente, sino mediante un proyecto de mediano plazo. Asimismo, hubo que resaltar que prácticamente no se había avanzado en el establecimiento de un mecanismo operativo para evaluar los resultados de la política de gasto público y que a la vez permitiese retroalimentar la planeación.

Durante los primeros años del sexenio delamadridista se actuó con gran eficiencia para efectuar recortes presupuestales. Ello a la luz de las necesidades de la estrategia de corto plazo para hacer frente a los agudos desequilibrios de las finanzas públicas. Sin embargo, estos recortes no siempre fueron congruentes con el propósito de corregir los problemas estructurales de las finanzas públicas. Así mientras que la inversión pública se estancó, el gasto corriente siguió creciendo a tasas altas. Los recortes se hicieron de manera difusa afectando más o menos en la misma medida a todo y no mediante la cancelación de proyectos y la supresión de empresas que afectaban sustancialmente al presupuesto. Como resultado, los re-

cortes se asociaron más con una posposición de gastos que con una reducción permanente de los mismos, la cual no podía lograrse racionalmente sin corregir su estructura de acuerdo al tamaño deseado del sector público. Uno de los renglones presupuestales más dinámicos lo constituía el de “servicios personales”, lo que era claramente indicativo de que los proyectos estaban parados y no cancelados. Para dar permanencia a los ajustes resultaba conveniente identificar, para cancelarlos, proyectos de racionalidad económica dudosa.

6. Consideraciones

Según lo que se ha visto, los lineamientos estratégicos del SNPD para encauzar la política económica eran inmanejables. Hubo, eso sí, algunos programas que tuvieron un gran contenido administrativo y que hubieran podido servir para la programación presupuestal y administrativa interna de los sectores correspondientes (SEP, SSA, SCT, etc.). Pero los programas fundamentales para sentar las bases de una redefinición de la política económica general fueron como se ha venido argumentando, sumamente deficientes. En los mismos se definieron algunos objetivos y enfoques generales útiles, pero el exceso de celo en querer hacerlos integrales, confundiendo integralidad con casuismo, llevó a lineamientos absurdos e inoperantes que, muchas veces, fueron contradictorios de las intenciones de operar con instrumentos de corte general, intenciones especificadas en los mismos programas.

Así, se pensó que para hacer viable la introducción en esa administración de medidas que condujeran a un cambio estructural de la economía, sería conveniente rescatar los objetivos económicos del SNPD simplificando lo más posible los lineamientos y medidas estratégicas de política económica. Para ello, era posible adoptar no más

de unos diez o quince proyectos de gran impacto como prioridades en materia económica de esa administración, pero especificando claramente desde un inicio sus características. Entre los aspectos a que estos proyectos habrían podido enfocarse estuvieron los siguientes:

- El estudio y adopción de medidas que efectivamente se encaminasen a la corrección de los problemas de tenencia y organización en el campo.
- El anuncio de criterios para la fijación a mediano plazo de los precios reales de garantía.
- La implantación de una política de comercio exterior de corte general, desechando los lineamientos de programas casuísticos por rama.
- La eliminación de las barreras de entrada que dificultaban una distribución y abasto eficiente de mercancías.
- La revisión de las políticas de estímulos para hacerlas más generales y la reducción del número de objetivos para conseguir una operación más eficiente.
- Un avance decidido en materia de desburocratización.
- Revisión de los procesos de presupuestación, para mejorar los mecanismos de descentralización, y dar mayores responsabilidades a los ejecutores del gasto. Ello, a la vez que se otorgara mayor flexibilidad a la estructura de las erogaciones y se definieran topes más rígidos en cuanto a su monto.
- Definición de los proyectos y entidades del sector público que tuvieran gran impacto en las finanzas públicas y que, por su naturaleza, debieran ser cancelados o desincorporados.
- La fusión en una Secretaría de las responsabilidades referentes a ingresos y gastos públicos. La viabilidad de esta propuesta que de llevarse a cabo entonces habría eliminado muchos de los problemas que se enfrentaron para el diseño de una política económica eficiente, era

mayor entre más rápido se procediera a la desincorporación amplia de entidades no prioritarias del sector público.

- Introducción de medidas claras de simplificación en materia de política impositiva que facilitasen su administración y fueran conducentes a la reducción de la elusión y la evasión fiscales.
- Dar pasos enérgicos y decididos para la solución de los problemas ecológicos en la Ciudad de México.

Sin lugar a dudas, para una estrategia como la que se proponía para el resto del sexenio, en la anterior enumeración de puntos a atacar ni estaban todos los que eran ni eran todos los que estaban. Un vacío importante, por ejemplo, se refirió a los aspectos regionales, incluyendo el de la concentración territorial. Lo que en su momento se pretendió subrayar era que la mejor purga contra la indigestión del casuismo y la multiplicidad exorbitante de detalles que plagaban a la programación entonces vigente, sería proceder con una auténtica selectividad (no con discrecionalidad) en lo que restaba de aquella administración.

Capítulo 2

El FMI, El Déficit y la Deuda

Presentación

En este capítulo se reproduce una ponencia presentada en 1985 en un seminario sobre negociación de la deuda externa organizado en Bogotá por el PNUD. El texto recoge los elementos de la polémica relativa al enfoque de política económica del FMI como condicionante de la estrategia económica nacional. Al respecto del papel que desempeñó esta institución existen juicios extremos sobre todo de parte de los críticos del sistema. Para estos últimos, la posición oficial de México ante este organismo en el periodo considerado fue de completa sumisión. Aquí se muestra un panorama diferente, se discuten los puntos de vista que se manejaron en los círculos oficiales y se analizan los aspectos fundamentales: los alcances y las limitaciones del enfoque estructural, así como la amplia creatividad con que los estrategas mexicanos asumieron la tarea de enfrentar y resolver el problema financiero que vivió el país. Asimismo, a la luz de una reconsideración sobre las diferentes cartas de intención que se suscribieron con el Fondo, se estudian las modalidades del modelo de estabilización seguido por México durante ese tiempo de transición.

Cabe enfatizar que en este artículo se presentó por primera vez una estimación para México de los conceptos de déficit operacional y primario (aunque aquí no se les llame así) de la finanzas del sector público. La crítica al FMI por no haber aceptado estos conceptos no es válida en la actualidad, pues la insistencia y los argumentos de los negociadores mexicanos influyeron sin duda en el cambio de actitud que ha tenido ese organismo en cuanto a la aceptación de los aludidos indicadores. Sin embargo, la lectura de este texto en una perspectiva actual permite recrear los argumentos a favor de este cambio fundamental en materia de análisis fiscal. Está por demás señalar

que las estimaciones numéricas, al corresponder a un primer intento realizado de manera individual, tuvieron algunas deficiencias. No obstante, la evolución general de dichos indicadores es similar a la que revelan los cálculos oficiales hechos posteriormente.

Sin embargo, las diferencias se deben más a que los conceptos financieros propuestos y estimados no coinciden del todo con los que con posterioridad fueron adoptados y calculados por el gobierno. Así, aquí se estimó el valor del déficit público corregido por la inflación, corrección que se aplicó a todo el servicio de la deuda pública, monetaria y no monetaria, interna y externa. Por su parte, las cifras de déficit operacional que reporta el gobierno sólo deducen el componente inflacionario del servicio de la deuda pública interna. En cuanto al déficit *sin* intereses que aquí se calculó consiste simplemente en el resultado de restarlos del concepto global de déficit financiero, mientras que el concepto oficial de déficit primario no incluye la parte del déficit financiero que corresponde a la intermediación financiera de la banca de desarrollo.

Introducción

El objeto de esta ponencia es discutir las políticas del FMI en el caso de México, especialmente en cuanto a los acuerdos alcanzados entre este país y dicho organismo para 1983-85. Para situar la discusión en una perspectiva más amplia, se recurre aquí y allá a la consideración de contextos más generales: por ejemplo, el de hasta qué punto algunas de las críticas hasta entonces dirigidas al enfoque del Fondo, eran aplicables a su actuación con México. A este respecto, cabe señalar que, al menos formalmente, el Fondo no impuso ningún programa al país, lo que en general es cierto para todos los convenios

de este organismo con países particulares. El Fondo simplemente se contrae a dar su "sello de aprobación" y a certificar los avances logrados. En repetidas ocasiones, altos funcionarios del gobierno mexicano, incluyendo al entonces presidente de la república Miguel de la Madrid, insistieron en que las políticas que se habían venido aplicando se habían elegido sin admitir presiones de nadie y que, con el Fondo o sin él, estas políticas se hubieran adoptado de cualquier manera. En todo caso si se aceptó la presencia del Fondo fue porque se le consideró como una institución útil. Sin embargo, en la evaluación que aquí se hace de los programas de estabilización se supone que éstos reflejaron el enfoque del FMI; de otra manera no sería posible hacer evaluación alguna de dicho enfoque. Este procedimiento es adecuado en términos generales, pero debe tenerse en cuenta que algunas de las medidas adoptadas se aplicaron a pesar de la oposición de dicho organismo.

Sin embargo, no se intenta hacer una descripción y una evaluación completa de los programas de estabilización en México y del enfoque del FMI. Sólo se pretende analizar algunos puntos centrales para luego proceder a su calificación. Este método tiene la ventaja de permitir subrayar algunos temas relevantes sin perder el hilo de la argumentación con detalles de menor importancia relativa. Cuando se considera prudente, se hace referencia a otras fuentes en las que los detalles pueden ser consultados. Se espera que de esa manera se pueda contribuir a dar algo de claridad al tema de esta ponencia sin caer en una visión caricaturesca y poco útil del enfoque del FMI; calificativos que apropiadamente se han aplicado a muchos estudios sobre el tema¹. En el análisis la abstracción

1 Véase, Michel Bruno "Comments, chapters 4-6", en John Williams (comps.), *IMF Conditionality*, (Cambridge: MIT Press, 1983).

es siempre útil si lleva a la concentración en lo relevante. Su ausencia es reflejo, muchas veces, de carencia de ideas precisas.

Además del análisis de los programas de estabilización aplicados por México, especialmente el de 1983-85, en esta ponencia se discuten las renegociaciones de la deuda externa mexicana de 1982 y 1985. Ello, porque el éxito relativo de dichas negociaciones facilitó, hasta cierto punto, el cumplimiento con los programas de estabilización acordados con el Fondo. En ambas negociaciones de la deuda se estipuló que los acuerdos alcanzados con la banca internacional eran contingentes a que el FMI, año con año, certificase las políticas económicas del país en cuanto a que las mismas hacían viable el servicio de la deuda. Y ello, aun cuando no hubiera acuerdos detallados con este organismo. Fue así que inexorablemente México tendría que oír del Fondo por lo menos hasta 1990.

En la primera sección de este trabajo se discuten algunas críticas al FMI y, cuando es pertinente, se analiza su relevancia a la luz del caso de México. En la segunda se describe someramente el convenio de facilidad ampliada de 1983-1985, tomando en cuenta los antecedentes, en especial el convenio de 1977-1979. En la tercera sección se discute la magnitud del esfuerzo de ajuste en materia de finanzas públicas desplegado en 1983 y 1984. Ahí es en donde se incluye la mencionada crítica en cuanto al uso, en los programas del Fondo, de medidas contables poco congruentes con lo que son las políticas reales. Esta es la idea que permea el contenido total de esta ponencia, por lo que se puede considerar como su tema central. En la cuarta sección se aborda el tema de las negociaciones de la deuda externa; y, en la última se hacen algunas consideraciones finales. Entre estas últimas se incluyen algunos pronósticos sobre el comportamiento futuro de la economía y se muestra un cierto escepticismo en cuanto

a que los ajustes acordados con el Fondo hubiesen logrado el objetivo de estabilizar a la economía y que, por lo tanto, era altamente probable que el futuro no estuviese libre de sobresaltos.

1. Críticas al FMI y su pertinencia al caso de México

Para empezar, es conveniente poner la discusión de los programas de estabilización acordados por México con el Fondo en una perspectiva más amplia, una perspectiva que tome en cuenta las posiciones comunes respecto al papel de este organismo. En su momento, esto obedeció a dos propósitos. Primero, para evaluar este tipo de críticas con base en una discusión de sus fundamentos. Segundo, para matizar la discusión realizada en las siguientes secciones al encuadrarla en una perspectiva más general. En especial, es conveniente dejar en claro que la posición adoptada en esta ponencia fue y es, en términos generales, favorable al enfoque del Fondo en ciertos aspectos globales de gran importancia. La crítica se refirió fundamentalmente a aspectos de forma que, no obstante, también eran y siguen siendo importantes.

Hasta 1985, el enfoque del Fondo respecto a las políticas de estabilización había sido criticado desde diversos ángulos que podían ser agrupados en dos.² De acuerdo al primero, el Fondo era demasiado laxo con los países que tenían problemas de inestabilidad. Para el otro grupo, el Fondo era excesivamente rígido en su enfoque e inflexible en su evaluación de las políticas de esos países. La verdad parecía estar en medio de estos extremos. Por ello se consideró útil añadir un grupo más de

2 Raymond F. Mikesell, "Appraising IMF conditionality: Too loose, too light, or just right?" en J. Williamson, *op. cit.*.

críticos: el de aquéllos que, aceptando la utilidad de un organismo como el Fondo, criticaban algunos aspectos particulares de su enfoque global. En general, todas las críticas tenían algo de razón cuando el tema se analizaba desde cierto ángulo. El problema era que los críticos, excepto quizá por los del tercer grupo, tendían a radicalizarse al ver el problema sólo desde cierta perspectiva.

Para aquéllos para quienes el Fondo era demasiado débil, el problema de la inestabilidad de los países con dificultades para cumplir con sus pagos al exterior era un simple problema de indisciplina interna. Estos países habían absorbido recursos irresponsablemente más allá de lo que la prudencia y sus activos garantizaban, por lo que deberían pagar por sus excesos. De acuerdo a esa posición, el papel del Fondo debería simplemente constreñirse a mostrar una mano dura.

Entre los que criticaban al Fondo de inflexible, se encontraban aquéllos que sostenían, implícitamente o no, que el organismo era un simple instrumento del imperia-lismo del que nada bueno podían esperar los países de la periferia. Esta versión, apoyada fundamentalmente por la ultraizquierda y muy común en los países latinoamericanos, implicaba que un organismo como el fondo debería desaparecer y que, no importando qué tan agudos fueran los problemas de un país no desarrollado, éste nunca debería recurrir a dicho organismo. Este sólo impondría condiciones perjudiciales en beneficio exclusivo de los países acreedores.

Tan extremas como parecen hoy estas posiciones, ambas tenían algo de razón cuando se analizaban los problemas desde cierta perspectiva. Por un aparte, las experiencias entonces recientes parecían indicar que los problemas de los países más endeudados y con mayores problemas para crecer, controlar la inflación y equilibrar sus pagos al exterior habían sido en gran medida desata-

dos por políticas internas. Es cierto que para muchos países hubo impactos externos desfavorables en la década de los setenta: los "choques" petroleros de 1973 y 1979, así como el de las altas tasas de interés y la fuerza del dólar a finales de la década. Sin embargo, se alegaba, también había habido otros países que afrontaron "choque" similares, respondieron con políticas más adecuadas y su situación era relativamente buena. Aun cuando había diferencias sustanciales en cuanto a la situación de los diferentes países, por lo que las comparaciones debían interpretarse con cautela,³ un buen número de estudios sugería que en los setenta y principios de los ochenta, había habido margen de acción para hacer frente a las condiciones externas y evitar caer en una situación precaria.⁴

Las características distintivas de las políticas aplicadas por países que se habían ajustado con éxito y que se mencionan en los estudios mencionados eran los siguientes: el ajuste rápido del tipo de cambio a condiciones desfavorables en los mercados externos y una disminución temporal en los ritmos de actividad. Los países con problemas habían preferido que el tipo de cambio real de sus monedas se sobrevaluara, apoyando el tipo de cambio nominal con endeudamiento externo y evitando la contracción de la actividad económica con políticas inflacionarias, en especial con altos déficit en finanzas públicas. Estas políticas permitieron que dichos países crecieran cuando la actividad mundial se contraía, pero su adopción promovió fugas de capital, altas tasas de inflación y

3 Raymond F. Mikesell, *op. cit.*

4 Véase, entre otros, los estudios de Bela Balassa y asociados citados en el capítulo 8 de J. Williamson, *op. cit.* Para experiencias comparativas véase el comentario de J. Sachs a Carlos Díaz Alejandro, "Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 1984.

crecimiento exorbitante de sus deudas externas. Todo ello había terminado por hundirlos en una de las peores crisis de la historia reciente. Los países que se ajustaron eficientemente vieron reducido su crecimiento durante dos o tres años pero luego se recuperaron en forma dinámica, con bajas tasas de inflación y sin problemas para cumplir con el servicio de sus deudas.

En el caso de México, las deficiencias de la política económica interna habían sido especialmente claras. Lo que para otros países fue un "choque" externo desfavorable, para México lo fue favorable: el aumento de los precios del petróleo en los setenta. Aun así, a pesar del aumento impresionante que experimentaron los recursos a su disposición, México no pudo sortear la crisis con la misma eficiencia que otras naciones menos afortunadas. En otra sección se hace un recuento de los acontecimientos que llevaron a la crisis mexicana. Baste señalar aquí los resultados de dos estudios sobre el tema. Usando una metodología diseñada por Balassa, Solís y Zedillo mostraron que del aumento de 31.3 miles de millones de dólares de la deuda externa mexicana de 1979 a 1981, el 78.3% se debió a factores internos y sólo el 21.7% a factores externos.⁵

Córdoba, utilizando el modelo econométrico PROGRAMA II de la economía mexicana que sirvió de base para las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, simuló el comportamiento de la misma si a partir de 1980 se hubieran adoptado políticas más prudentes.⁶ Los supuestos contrafactuales fueron los siguien-

5 El aumento se refiere a la diferencia entre el endeudamiento observado y el tendencial. Para consultar los detalles, véase, Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, "The foreign debt of Mexico", en Gordon W. Smith y John T. Cuddington, *International Debt and the Developing Countries*. (Washington: The World Bank, 1985).

6 José Córdoba "The Mexican stabilization program, 1983-1984", trabajo presentado

tes: mantenimiento en promedio en los niveles de 1979 de la proporción de la inversión pública financiada con recursos fiscales propios, de los precios reales de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, de las transferencias y subsidios presupuestales como proporción del producto interno bruto, y del tipo de cambio real. De acuerdo con los resultados del ejercicio, en el escenario base durante 1980-81 el crecimiento acumulado habría sido 12.2% en vez de 16.8%. La deuda externa a finales de 1982 podría haber sido casi 25 mil millones de dólares menor, lo que hubiera dado a la economía mexicana una perspectiva futura mucho mejor que la que ocurrió.⁷ Estos resultados apoyaban las conclusiones a que habían llegado los estudios comparativos entre países arriba mencionados.

Sin embargo, el argumento de que todo el peso del ajuste para aliviar los problemas de pagos en la economía mundial debía recaer en los países altamente endeudados era una visión demasiado simplista. En particular esta visión ignoraba que lo que dichos países hubieran podido lograr con ciertas políticas no era independiente de lo que hubieran hecho o dejado de hacer los países acreedores. Y ello, aun reconociendo que los países endeudados fueran, en gran medida, los responsables de la gravedad de su situación. Diversos países como México terminaron aceptando su responsabilidad y tomaron medidas muy severas de ajuste en términos de actividad económica, empleo y bienestar social. Sin embargo, al menos durante 1983, 1984 y 1985, los resultados de estas medidas se

en la conferencia del SELA: *The Bank and the Fund: A Latin American Memorandum*, 16-17 de mayo, 1985, Caracas, Venezuela (versión preliminar citada con el consentimiento del autor).

7 La cifra incluye el valor de la diferencia de las reservas de petróleo entre los dos escenarios.

vieron limitados por las políticas internas restrictivas, las altas tasas de interés y el proteccionismo de los países desarrollados.

Además, parecía olvidarse que el endeudamiento de muchos países en la década de los setenta había beneficiado a un buen número de países desarrollados, al hacer posible el reciclaje de los petrodólares. El superávit comercial de los países de la OPEP como resultado de los ajustes de los precios del petróleo en 1973 y 1979 tenía que tener, como necesidad contable, una contrapartida en un déficit y, por tanto, un endeudamiento de otros países. Los países de la OCDE rehuyeron gran parte de este ajuste a través de la aplicación de políticas restrictivas y proteccionistas, de suerte que el aumento en el superávit de la OPEP tuvo que verse básicamente compensado por un endeudamiento de algunos países subdesarrollados.⁸ Si estos países hubieran evitado el endeudamiento a través de políticas internas más racionales, como las que se mencionan más arriba, los países desarrollados hubieran tenido que afrontar una de dos opciones: permitir un mayor deterioro en su balanza de pagos o una actividad económica más reprimida, al no haber existido el reciclaje de los petrodólares a través del endeudamiento de los países que entonces eran calificados de irresponsables. Muy pocos lo dijeron, pero los países acreedores se vieron beneficiados por las acciones de los que se endeudaron. Desde una perspectiva global, la responsabilidad era mutua y los ajustes deberían absorberse por ambos lados.

De acuerdo a esta perspectiva podría haberse criticado al Fondo por no haber impuesto condiciones obliga-

8 El déficit acumulado en cuenta corriente para 1972-1979 fue de 80.6, -242.7 y 215.7 billones de dólares para la OCDE, la OPEP y el resto de los países en desarrollo, de acuerdo a datos de OCDE, *Economic Outlook*.

torias a los países acreedores a fin de que el ajuste no recayese casi exclusivamente sobre los países deudores. Sin embargo, si bien esto parecía lo justo en una situación ideal, ello implicaba exigir a ese organismo más de lo que entonces podía ofrecer. Después de todo, el FMI es una institución que surgió del orden económico internacional existente. Así, sus funciones estaban limitadas por las relaciones de poder y no al revés. En este sentido, cabe en descargo señalar que altos funcionarios del Fondo, en especial su Director Gerente, constantemente abogaron por políticas más adecuadas desde un punto de vista mundial en los países desarrollados. Esto, por supuesto, era insuficiente pero más no podían hacer dadas las reglas del juego. Sin embargo, ello revela que no era del todo cierto que los funcionarios y expertos del Fondo, al menos en general, no se preocupasen por las condiciones difíciles por las que atravesaban los países altamente endeudados.

Partiendo de que lo que el Fondo podía hacer distaba mucho de lo que idealmente era deseable, cabía plantear la duda acerca de la utilidad de tal organismo; y ello, tanto desde el punto de vista de los acreedores como de los deudores. En las condiciones entonces prevalecientes debía partirse de la consideración de que los altos niveles de endeudamiento de la década de los setenta fueron contratados directamente entre bancos comerciales y los diferentes países, sin intervención del Fondo. Esto, como es sabido, llevó a niveles exagerados de endeudamiento. Los bancos no se preocuparon o al menos no lo suficiente, de la capacidad de los países para absorber los enormes volúmenes de crédito de que dispusieron sin propiciar problemas futuros. Un análisis profundo de las condiciones macroeconómicas y de la capacidad de pago de los acreditados rebasaba lo que racionalmente podía esperarse del trámite para la obtención de un crédito específico, por un banco particular. Esto, a menos que se pensara

que era factible hacer un programa macroeconómico a satisfacción de cada banco acreedor. Mientras un país se mantuviera libre de problemas de endeudamiento, la condicionalidad macroeconómica para créditos nuevos o refinanciamiento de los existentes no tenía por que preocupar a los bancos. Sin embargo, una vez que surgieron problemas en cuanto a una generación suficiente de divisas para hacer frente a los compromisos, la condicionalidad macroeconómica se volvió importante. Así de no desarrollarse procedimientos viables para negociar esta condicionalidad, todos los bancos tratarían de eliminar su riesgo desvinculándose antes que los demás del país con problemas. Con ello, el país acreditado no podría refinanciar su deuda, ni la mayoría de los bancos comprometidos recuperar, ya no digamos el capital, sino ni siquiera el servicio correspondiente.

Puesto que los bancos particulares no eran el canal apropiado para la negociación de condiciones de política macroeconómica, ésta función debía recaer en un organismo como el Fondo. Para los bancos envueltos en procesos de renegociación de deudas con países en problemas era adecuado calificar la reconsideración de esos pasivos como bien público: cada banco se beneficiaba de la participación de los otros. En estas condiciones, el papel del FMI para evitar que surgiera la típica conducta del *free rider* podía ser importante, al dar confianza a los bancos acerca de la voluntad de los países endeudados de tomar las medidas necesarias para poder hacer frente a sus compromisos. De esta manera se les persuadía de la conveniencia general de participar en el refinanciamiento de la deuda.⁹ En el caso de México, parece que la

⁹ Paul Krugman, "International debt strategies in an uncertain world", en Gordon W. Smith y John T. Cuddington, *op. cit.*

actuación del Fondo fue de una importancia central para lograr la reestructuración de la deuda externa, no sólo a través del "sello de aprobación" otorgado al programa de estabilización 1983-1985, sino incluso en cuanto a ejercer presiones sobre los bancos.¹⁰

Sin embargo, aún aceptando la utilidad en términos generales de una institución como el Fondo, era posible criticar su enfoque para atacar los problemas de inestabilidad y de pagos externos de los países endeudados. Desde esta perspectiva, las críticas más fuertes provenían de los estructuralistas. Para estos críticos, lo que el Fondo debía hacer era básicamente lo contrario de lo que hacía. En mayor o menor grado, las posiciones estructuralistas se basaron en alguna o en varias de las siguientes afirmaciones:

i) Las políticas restrictivas en cuanto a finanzas públicas y crédito doméstico, antes que mejorar, empeoraban la situación macroeconómica de los países endeudados.

ii) Los criterios de evaluación (*performance criteria*) usados por el Fondo, como la cantidad de crédito doméstico o el déficit de las finanzas públicas no se referían a variables bajo el control directo de los gobiernos.

iii) Los problemas macroeconómicos en los países en desarrollo se debían más a desajustes estructurales en el sector real que a desequilibrios financieros, cuya corrección era favorecida por el enfoque del Fondo con descuido de los primeros.

Como se aprecia, había argumentos poderosos a favor de los últimos dos puntos. Sin embargo, el primero era difícilmente justificable a la luz de las experiencias de muchos países, en particular la de México. En el fondo,

10 Véase Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, *op. cit.*, pp. 276-7.

la idea era que la contracción en la demanda resultado de la aplicación de políticas fiscales y monetarias restrictivas no reduciría la inflación, al menos apreciablemente. Esto, en razón de que la inflación tenía como causa problemas estructurales, tales como “cuellos de botella” en ciertos sectores productivos clave (lo que liga el punto i con el iii). Entonces, la política recomendada por los estructuralistas era la de identificar los “cuellos de botella” y aplicar las medidas conducentes para eliminarlos, incluyendo la realización de las inversiones necesarias para ello. Así esta estrategia parecía implicar menos restricción, no más, por el lado de la demanda. Por esto es que se afirmaba que era posible lograr los ajustes macroeconómicos requeridos con reducciones relativamente pequeñas del ingreso real o, incluso, sin reducción alguna.¹¹

La idea de que usualmente existen problemas estructurales en el sector real de los países en desarrollo y que éstos deben ser resueltos para corregir de manera definitiva los desequilibrios macroeconómicos fue, quizá, la contribución más importante de los estructuralistas. Este argumento fue incluso reconocido implícitamente por el propio Fondo; aunque después de no poco tiempo y polémica. Como resultado de ese reconocimiento empezó a hablarse de la conveniencia de adoptar “medidas por el lado de la oferta”, que incluyeran: “políticas del sector público sobre precios, impuestos y subsidios, que pudieran contribuir a eliminar desbalances financieros y a promover eficiencia en las actividades del sector público; políticas de tasa de interés, que promovieran la generación de ahorro doméstico y mejorasen la asignación de recursos; políticas cambiarias, que ayudasen a controlar

11 Sidney Dell, “Stabilization: The political economy of overkill”, en John Williamson, *op. cit.*, p. 45.

la absorción en las cuentas externas pero serían también una poderosa herramienta para el desarrollo; y políticas de ingresos, para evitar que las demandas sobre recursos desbordaran su disponibilidad".¹²

Empero, las diferencias entre estructuralistas y no estructuralistas respecto al tipo de medidas propuestas para el cambio estructural eran más significativas que las semejanzas. Por una parte, para los no estructuralistas las medidas por el lado de la oferta eran complementarias, y nunca sustitutas de las acciones que debían tomarse para restringir a la demanda: de hecho, las medidas financieras seguían siendo la parte central de los programas recomendados. Para los estructuralistas, estas últimas medidas eran de importancia secundaria, cuando no dañinas. Además, en el enfoque estructuralista debía ser el Estado y no el mercado el encargado de identificar los "cuellos de botella" y de combatirlos con medidas de gran contenido administrativo centralizado. Para el otro bando, las acciones correspondientes consistían, fundamentalmente, en la corrección de las distorsiones de precios que producían señales equivocadas de mercado.

Dados los errores, muchas veces evidentes, cometidos por los gobiernos en la planeación de su actividad económica directa, la posición estructuralista parecía invocar la intensificación de estrategias que, en grado apreciable, habían contribuido a una mala asignación de los recursos. En México había evidencias palpables de que las políticas discrecionales del sector público habían propiciado proyectos costosísimos de rentabilidad escasa y hasta negativa, y que ciertos precios de insumos clave en la economía fueran mucho más caros en el país que

12 Manuel Guitain, "Fund conditionality and the internal adjustment process", *Finance and Development*, junio, 1981, p. 16.

en el exterior, sólo para mencionar algunas deficiencias.¹³ Además el suponer que dadas las reglas del juego político en México el Estado fuera capaz de optar por una política centralizada de asignación de recursos basada en consideraciones económicas, y no de poder de negociación política de los grupos involucrados, era ignorar la manera en que se habían tomado las decisiones por mucho tiempo y los límites que ella imponía a la adopción de políticas que en un contexto ideal eran quizá recomendables¹⁴. Por lo demás, esta realidad no era exclusiva del caso mexicano.

De hecho, aun cuando en diferentes grados, ambas posiciones parecían demasiado optimistas en cuanto a la posibilidad de lograr disminuir los costos de los programas de estabilización con la adopción de medidas estructurales o por el lado de la oferta.¹⁵ Sin embargo, los países con problemas agudos de inestabilidad tendían a ser aquéllos con mayores distorsiones en la asignación de los recursos. Estas distorsiones se habían acumulado a través de décadas de políticas económicas ineficientes y no podían corregirse de inmediato. Dada la imposibilidad de movilizar recursos de un sector a otro en un plazo breve, las más de las veces las políticas encaminadas a reasignar recursos necesariamente implicaban una reducción en la actividad económica. Además, las medidas para aumentar la capacidad de oferta eran siempre deseables, independientemente de que una estrategia de estabilización fuera o no impuesta por las circunstancias. Para aquellas economías en que la inestabilidad era debida en gran

13 Véase, Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y Efectos de la Crisis Económica de México*, (México: El Colegio de México, 1984).

14 Una observación similar es hecha por Andrew D. Crockett, "Stabilization policies in developing countries: some policy considerations", *Staff Papers*, Marzo, 1981, p. 74.

15 Véase, como ejemplo, la referencia de la nota anterior.

parte a una acumulación prolongada de desajustes por errores internos de política, la corrección de los desequilibrios estructurales tendría efectos depresivos sobre la actividad y el empleo. Y estos se sumarían inexorablemente a la inevitable contracción de la demanda. En ese tipo de casos, que fueron comunes en esa época en cuanto a los países en desarrollo fuertemente endeudados, no hubiera sido posible evitar efectos recesivos de corto plazo (y quizá más allá) por la aplicación de los programas de ajuste.

Esto no quiere decir que las correcciones estructurales debieran posponerse cuando implicaran costos adicionales a los de la necesaria restricción financiera. De hecho, las medidas usuales de estabilización sólo tendrían efectos transitorios si al mismo tiempo no se corregían también los problemas internos de fondo que habían propiciado, en los casos en que así hubiera sucedido, que la economía cayera en una aguda situación de inestabilidad. Un programa de estabilización serio debía corregir de manera permanente las raíces y no sólo las manifestaciones de la inestabilidad. Por sí mismos los "apretones" financieros no llegarían hasta el fondo del problema y deberían ser considerados exclusivamente como un respiro temporal. Así, por ejemplo, era ampliamente reconocido que una devaluación no acompañada por otras medidas tendría a lo sumo efectos transitorios. Algo similar se podía decir del resto de los elementos importantes en los programas ortodoxos de estabilización. Las restricciones de la demanda no podían ser sostenidas indefinidamente sin desencadenar problemas sociales, incertidumbre y desconfianza acerca de la viabilidad política de su continuación. Y esto, por sí mismo, empeoraba los problemas de inestabilidad. Además, lo mismo podía decirse de la contención de la demanda a través de salarios reales deprimidos. De esa manera, el enfoque ortodoxo no

acompañado por medidas de cambio estructural tendería a dar resultados positivos sólo en cuanto a acomodar los compromisos externos de los países con problemas de absorción, y ello sólo al principio de la adopción del programa correspondiente; posteriormente era previsible que su operación se tornase más difícil. Al agotarse la devaluación inicial, el efecto de devaluaciones posteriores sobre el tipo de cambio real se volvería reducido, al incorporarse las expectativas de devaluaciones futuras en el proceso de fijación de precios. Por ello tendrían que deprimirse la demanda y los salarios reales aun más de lo que inicialmente se hubieran deprimido, o bien abandonarse el propósito de estabilización.

Algo como lo anterior ocurrió con los programas de estabilización acordados por México con el Fondo. Estos programas se reflejaron en un mejoramiento de la balanza de pagos que permitió al país hacer frente a sus compromisos de pago con el exterior. A lo largo de la vigencia del programa, los salarios reales se deterioraron continuamente. Al final de los tres años de ajuste se observó que los problemas de fondo no se habían corregido y que los riesgos de una recaída seguían presentes. Por ello, resultaba extraño que el programa de estabilización de 1977-1979 se juzgase exitoso, cuando en 1981 se hizo patente la necesidad de un nuevo programa de estabilización, no obstante los abundantes recursos petroleros de que en el interin dispuso la economía mexicana.¹⁶ En cuanto al programa para 1983-1985, hacia este último año no era claro tampoco que se hubiesen corregido los desequilibrios estructurales. Gracias a una gran depresión de la

16 Véase Sidney Weintraub, "Case Study of economic stabilization: México", en William R. Cline y S. Weintraub, *Economic Stabilization in Developing Countries* (Washington: Brookings Institution, 1981); y W. R. Cline, "Economic Stabilization in developing countries: Theory and stylized facts", en J. Williamson, *op. cit.* p. 201.

absorción se había podido hasta entonces disponer de divisas para satisfacer el servicio de la deuda. Sin embargo, no era claro que se hubiesen sentado las bases para que el país reanudase el crecimiento económico y la probabilidad de una recaída en problemas de pago era alta.¹⁷ Al parecer los programas de estabilización se realizaron con una tasa de descuento demasiado alta; lo importante era que se generase capacidad de pago durante la vigencia del programa y después el fin del mundo.

El reconocimiento de que en casos como el de México el actuar decididamente en la corrección de los problemas estructurales aumentaba en el corto plazo el costo social del ajuste, antes que contradecir fortaleció los argumentos sostenidos para criticar la estrategia de *overkill*, término con el que se designó la estrategia de contraer la actividad más allá de lo necesario para lograr los objetivos buscados.¹⁸ Si una estrategia de contención de la demanda llevaba a una contracción de la actividad más fuerte que la necesaria, en ese mismo margen se reduciría la capacidad política del Estado para imponer correcciones por el lado de la oferta que, por su parte, también repercutirían en la actividad económica sumándose a los efectos producidos por las estrategias ortodoxas. Así surgirían incentivos no sólo para abandonar la corrección de los desequilibrios estructurales sino también para hacer algo en favor de evitar que éstos se agravasen.

Por lo anterior, junto con el actual programa de estabilización, México adoptó medidas para proteger la

17 Había estimaciones que situaban esta probabilidad por encima de la observada en 1982, año en el que México sacudió a la comunidad financiera con su declaración de imposibilidad para hacer frente al servicio de su deuda externa. Véase Daniel McFadden, *et. al.*, "Is there life after debt? An econometric analysis of the creditworthiness of developing countries", en G. Smith y J. Cuddington, *op. cit.*

18 Carlos Díaz Alejandro, "Southern Cone stabilization plans", en W.R. Cline y S. Weintraub, *op. cit.*

planta productiva y de esa manera evitar que hubiera mayores contracciones de la actividad económica y del empleo. Debido a la inflación y a la devaluación, la mayoría de las empresas se vieron afectadas con problemas de liquidez que no necesariamente indicaban falta de viabilidad económica. Por ello, fue conveniente apoyarlas para evitar una concentración exagerada de las amortizaciones de su deuda en el corto plazo, como consecuencia precisamente de la sobrevaluación cambiaria inicial y de la aceleración de la inflación, con sus efectos de *front loading*. El tratamiento que se dio a la deuda externa de las empresas y que se discutirá en la cuarta sección de esta nota fue especialmente efectivo. Sin embargo, se extremaron los esfuerzos brindando a las empresas todo tipo de apoyos: fiscales, financieros, a través de la reasignación hacia el mercado interno de la demanda del sector público y, especialmente, con el cierre absoluto de la frontera a las importaciones de bienes que pudieran ser producidos internamente. Ello, sin importar el costo y sin tomar en cuenta el efecto indirecto sobre los demás sectores en el caso de los insumos de uso difundido.

El problema, básicamente, fue que con estas medidas se protegió a toda la planta productiva existente, a pesar de que se reconocía oficialmente que ésta era en general ineficiente. El cambio estructural implicaba ir desechando empresas ineficientes o que se dedicaran a actividades rentables en términos individuales pero poco deseables para la sociedad. Esto último era consecuencia de las distorsiones en el sistema de precios y otros incentivos. Sin embargo, como se ha señalado, esta campaña se pospuso en razón de que hubiera traído costos mayores en términos de actividad económica y empleo. Es imposible saber hasta qué punto las autoridades del país hubieran estado dispuestas a tomar medidas efectivas para corregir desequilibrios estructurales a cambio de una

reducción del *overkill* en el programa del Fondo. Baste señalar aquí que el margen de maniobra del gobierno para acomodar políticamente medidas de cambio estructural hubiera sido mayor si el programa de ajuste puramente financiero hubiera sido menos restrictivo.

Resulta interesante considerar la acción de varios factores cuya existencia propiciaba que se diera el *overkill*. Esta estaba muy ligada con la crítica ya mencionada de los estructuralistas respecto a que los criterios de evaluación usados por el Fondo no se referían a variables bajo control directo del gobierno. Se usó aquí como ejemplo el déficit financiero del sector público, pero la conclusión era aplicable a otros criterios. En el diseño del programa de estabilización en México para 1983-85 se confirió al déficit público un papel central al usársele de alguna manera como punto de referencia para el diseño de las demás condiciones financieras de dicho paquete.

Así el Fondo acordó ciertas metas explícitas o implícitas para el déficit público, definido como la suma algebraica de los gastos no financieros (G), menos los ingresos (T), más los pagos de intereses sobre la deuda pública. Como proporción del producto, $G-T$ está más cerca de ser una variable de política, ya que los intereses dependen de la tasa de interés (que a su vez está muy ligada a la inflación) y de los acervos acumulados de deuda, que en el corto plazo son un dato. Dadas ciertas proyecciones de inflación, que frecuentemente era subestimada en los programas acordados con el Fondo, la meta de déficit generalmente subestimaba el esfuerzo en términos de $G-T$, ya que éste debía compensar la subestimación del pago de intereses. Si además se observara que al menos durante los primeros años de un programa multianual, se registraba un saldo en la balanza de pagos superior al estimado en las proyecciones, la evidencia de *overkill* sería casi incontrovertible. En ese caso, el esfuerzo

del ajuste en términos reales de política y no necesariamente en términos de déficit contable, habría sido mayor que el estipulado.

A partir de las reflexiones precedentes se llegó a una conclusión: que si los gobiernos ajustaron, en su caso, todas sus políticas de acuerdo a un cierto programa y resultase que el déficit público terminara siendo superior a lo esperado, no se les podría acusar de irresponsables. Lo que ocurriría sería más bien que las proyecciones en que se había basado el programa se habían derivado de un modelo mal especificado (el del Fondo), sobre todo en cuanto a la definición de las variables endógenas y las exógenas. En la sección 3 de este texto se hacen algunas estimaciones gruesas del cumplimiento de México con el programa de ajuste suscrito para 1983-1985, en términos, creo yo, menos inconsistentes que los usados por el Fondo. Antes, sin embargo, se hace una discusión somera de ese programa, partiendo de los antecedentes que llevaron a la situación entonces vigente de la economía.

2. El convenio para 1983-1985 y sus antecedentes

En una ponencia cuyo tema fue la política de estabilización en México resultó imprescindible hacer una descripción, así fuera somera, del contenido general del convenio firmado con el Fondo y de sus antecedentes económicos. No es posible, por razones de espacio, hacer una descripción detallada de los acontecimientos y de las condiciones precedentes de la economía del país. Esta labor ya se ha realizado en otra parte.¹⁹ Aquí se tocan algunos aspectos de la evolución económica previa y que eran de relevancia

¹⁹ Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y Efectos de la Crisis Económica de México* (México: El Colegio de México, 1984.)

para los propósitos del trabajo. Se pone énfasis en el comportamiento de las finanzas públicas por ser de gran importancia para entender los problemas entonces vigentes de México. Hemos visto que estos problemas se debían más a factores internos que a factores externos. La simple observación del comportamiento del déficit público en los años precedentes era suficiente para concluir que éste debía tener a la larga consecuencias graves. Una de las razones para insistir en ello es que, como era de esperarse, los estructuralistas habían menospreciado el papel de las finanzas públicas en la interpretación de la crisis mexicana.²⁰

Desde mediados de los cincuenta hasta 1970, el país siguió una estrategia económica conocida con el nombre de "desarrollo estabilizador".²¹ Durante este período se puso un gran cuidado en no incurrir en desequilibrios financieros importantes a fin de no desestabilizar la economía.²² Durante este periodo el déficit público se mantuvo en un nivel alrededor del 2% del PIB. La mayor parte de los instrumentos de política económica se utilizaron para lograr el objetivo de estabilidad macroeconómica con olvido, muchas veces, de otros objetivos importantes. La política económica aplicada durante este periodo fue posteriormente criticada por no haber buscado más activamente una mejor distribución del bienestar

20 Véase, por ejemplo, Lance Taylor, "The crisis and thereafter: Macroeconomic policy problems in Mexico", ponencia presentada en la conferencia Economic Problems of Common Concern to Mexico and the United States, Universidad de California en Santa Cruz, noviembre 10-12, 1983.

21 Una buena descripción de este periodo puede encontrarse en Leopoldo Solís, *La Realidad Económica Mexicana: Retrosión y Perspectivas*, 4a. edición (México: Siglo XXI, 1973).

22 Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo Estabilizador", documento presentado en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial, septiembre 1969.

social. Los críticos se referían a esta etapa como la de un "periodo de crecimiento sin desarrollo social".

La estabilidad durante el periodo comentado sólo puede ser entendida en términos relativos con la situación prevaleciente en otros periodos; en especial con lo que sucedería después. Las políticas seguidas no pudieron evitar que ciertos desequilibrios macroeconómicos se fueran acumulando, si bien a un ritmo lento. Estas políticas no fueron suficientes para evitar que el mantenimiento de un tipo de cambio nominal constante, que fue la política cambiaria seguida durante todo el periodo y abandonada hasta 1976, se sobrevaluara, al ser la inflación interna mayor que la externa. El financiamiento externo sirvió para hacer posible el mantenimiento del tipo de cambio nominal y para cubrir, marginalmente, parte del déficit público. Si bien no se observaron los altos niveles de endeudamiento externo que habrían de ser comunes después, ya durante el crecimiento estabilizador empezó a usarse este mecanismo para financiar desequilibrios externos e internos.²³

Hacia principios de los setenta, era evidente la conveniencia de adoptar medidas para corregir los desequilibrios acumulados. Este fue el tema de discusión, y la intención de la política económica en los primeros meses de la administración del presidente Luis Echevarría. Las medidas correctivas que entonces eran necesarias no hubieran implicado costos ni por mucho comparables a los de los programas de estabilización que hubo que adoptar después. Sin embargo, pronto se abandonaron estos intentos con un giro de 180 grados en la estrategia económica. La estrategia de crecimiento estabilizador y

23 Véase Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, "Fluctuaciones Económicas en México y Estados Unidos", *Demografía y Economía*, Vol. XVIII, núm. 2 (58), 1984.

sus objetivos fueron desechados y en su lugar se adoptó una estrategia que fue llamada del “desarrollo compartido”. La idea fue dar más peso a la creación rápida de empleos y a los objetivos sociales, que supuestamente no recibían la atención debida en la estrategia anterior.

El gasto público como proporción del producto interno bruto creció rápidamente, pasando de 20.9 a 33.6% entre 1971 y 1976. Los ingresos públicos se rezagaron respecto de los egresos, con lo que el déficit pasó de 2.5 a 9.9% del PIB en ese periodo. Al final de la administración, la situación se hizo insostenible. Se abandonó el tipo de cambio nominal fijo que había regido desde 1954, y el crecimiento económico se redujo a su nivel más bajo en décadas. Ello obligó a firmar un acuerdo multianual con el FMI. Antes de describir este acuerdo, es conveniente señalar que el cambio de estrategia fue un fracaso en términos de sus propios objetivos.

La idea, como se mencionó, fue la de dar más peso a objetivos de tipo social y menos al equilibrio macroeconómico. Pero los resultados fueron, entre otros, un aceleramiento de la inflación, una reducción de la tasa promedio de crecimiento de la actividad económica, una depreciación acelerada del tipo de cambio y un crecimiento explosivo de la deuda externa. A cambio de ello, nada se logró en la distribución del ingreso por estratos, la cual permaneció básicamente inalterada entre 1968 y 1977.²⁴ Gran parte de los efectos de las políticas deficitarias para mejorar el bienestar social fueron cancelados por los perversos efectos distributivos de la inflación. Así, por ejemplo, puede señalarse que a pesar de que se dieron importantes aumentos salariales en términos nominales y

24 Véase las estimaciones de Pedro Aspe, “Una visión panorámica sobre el análisis de la distribución del ingreso en México” (copia mimeografiada, 1980).

con mayor frecuencia que en el pasado, entre 1971 y 1976 el salario real sólo creció a una tasa promedio anual de 2.3% en contra de una de 5.1% de 1953 a 1970.²⁵

Como es sabido, los programas de estabilización que se acuerdan con el Fondo incluyen, explícita o implícitamente, las siguientes medidas: devaluación, una corrección del desequilibrio de las finanzas públicas con el propósito, entre otros, de disminuir la creación de crédito doméstico, límites al financiamiento externo y moderación salarial. El programa acordado por México con el Fondo en 1976, fue desde esta perspectiva completamente ortodoxo. De hecho, cuando el gobierno mexicano envió una carta de intención al FMI el 13 de septiembre de 1976, la devaluación del peso ya había ocurrido el 31 de agosto de ese año. El acuerdo fue luego revisado y ratificado en diciembre de 1976 ya dentro de la administración del presidente López Portillo. Dentro de dicho acuerdo se estipuló que los aumentos salariales en México no serían superiores a los de Estados Unidos, sin importar el diferencial inflacionario entre los dos países. Sin embargo, esto no fue demasiado restrictivo como a veces se sugiere²⁶, ya que con anterioridad, en octubre de 1976, se había otorgado un aumento de emergencia del 23%. De hecho, en 1976 los salarios reales crecieron significativamente (13.6%). No obstante, sin este aumento, el crecimiento del salario real en la administración de Echeverría hubiera sido negativo.

Otros elementos incorporados en el acuerdo para

25 Hasta 1973 las revisiones salariales eran bianuales. A partir de 1974 éstas se hicieron anuales, además de que las revisiones extraordinarias de emergencia se volvieron comunes. En la práctica, cuando se elaboró esta ponencia en 1985, se realizaban dos revisiones salariales al año.

26 Francisco Baez R., *El FMI y su relación con México*. (México: Martín Casillas Editores, 1984).

Cuadro 1
Indicadores de la evolución de la economía mexicana 1965 - 1982

Año	Crecimiento del PIB	Inflación anual promedio	Déficit público % del PIB	Gasto público % del PIB	Ingresos públicos % del PIB	Deuda Pública externa (millones de dólares)	Tipo de cambio real (1959=100)	Crecimiento del salario real	Exportación de petróleo (millones de dólares)
1965	7.0	3.70	0.9	19.5	18.6	4185.6	88.4	- 3.57	14.0
1966	7.6	4.28	1.3	19.0	17.7	4421.2	87.8	10.73	19.6
1967	7.0	2.85	2.4	20.2	17.8	4959.9	87.9	- 2.77	19.2
1968	8.9	1.55	2.2	20.1	17.9	5331.0	90.6	14.22	0.0
1969	6.8	3.06	2.2	20.4	18.2	5812.1	91.3	- 2.97	0.0
1970	7.6	5.93	3.8	22.7	18.9	6255.5	96.4	9.77	0.0
1971	4.2	3.20	2.5	20.9	18.4	6666.7	94.5	- 3.10	0.0
1972	8.5	6.40	4.9	23.6	18.7	6820.9	91.1	11.19	0.0
1973	8.4	16.58	6.9	27.0	20.2	8448.8	91.5	9.38	0.0
1974	6.1	32.81	7.2	28.3	21.1	11373.8	85.5	1.84	37.7
1975	5.6	14.24	10.0	33.2	23.1	15705.1	89.8	1.64	437.7
1976	4.2	13.80	9.9	33.6	23.8	20846.4	95.2	13.58	539.7
1977	3.4	32.58	6.7	30.9	24.2	23833.7	105.5	- 3.53	987.7
1978	8.3	18.19	6.7	32.2	25.5	26422.5	101.0	- 3.98	1773.6
1979	9.2	22.93	7.4	33.6	26.2	29757.2	96.0	- 5.02	3772.9
1980	8.3	26.31	7.9	35.6	27.8	33872.7	87.7	- 6.77	9448.8
1981	7.9	27.96	14.7	42.4	27.7	52156.0	75.5	2.31	13305.3
1982	-0.5	58.82	17.9	48.9	31.0	58145.6	114.5	- 2.30	15662.7

1977-1979 consistieron en imponer límites al déficit financiero del sector público y a la creación de empleos en este sector, aumentos de precios y tarifas de sus productos y topes a su endeudamiento externo. El déficit público debía bajar de más de 9% del PIB en 1976 a 6% en 1977, 4% en 1978 y 2.5% en 1979. El endeudamiento público externo se limitaría a 3,000 millones de dólares en 1977, con un techo correspondiente para el crédito interno del Banco de México al sector público. El intercambio comercial con el exterior se liberalizaría gradualmente y la tasa de interés promovería el fortalecimiento del ahorro.

Sin embargo, México se ciñó a estos compromisos sólo durante el primer año de la vigencia del acuerdo. Ya hacia mediados de 1978 se empezó a seguir una política expansiva de la demanda. El gasto público pasó de 30.9% del PIB en 1977 a 33.6% en 1979, y alcanzó 48.9% en 1982. Por su parte, el déficit público avanzó de 6.7 a 17.9% del PIB, a pesar de un fortalecimiento muy significativo de los ingresos petroleros. Ello, a consecuencia del descubrimiento de amplios yacimientos de petróleo y de su explotación, además de los altos precios que los hidrocarburos tuvieron en esa época en el mercado mundial. Ante esta situación, no es de extrañar que a la larga la economía mexicana tuviera que enfrentar problemas mayores. Lo curioso es que estos problemas no hubieran hecho explosión desde antes. Esto fue posible gracias a un financiamiento externo de magnitud impresionante. La deuda pública externa se multiplicó 2.2 veces en tan sólo 4 años (de 1978 a 1982). Esto, a pesar de partir de niveles ya muy elevados que habían causado problema a finales de la administración de Echeverría.

Es difícil de determinar con exactitud, el porqué la banca internacional financió una política económica tan irresponsable. Ya se ha mencionado en la sección anterior, que las condiciones macroeconómicas difícilmente

pueden ser parte de la condicionalidad de los préstamos de los bancos para proyectos específicos. Aparentemente, la propia miopía del gobierno mexicano para detectar la magnitud de los problemas que se estaban gestando influyó sobre la conducta de la banca internacional. Sin embargo, hubo observadores que desde el mismo gobierno señalaron el peligro que corría la economía mexicana a consecuencia de la irresponsabilidad fiscal; pero no se les hizo caso hasta que la situación se había deteriorado enormemente. Aparentemente, el FMI no habría caído en la miopía de los bancos en la etapa de 1980-1982, precisamente el periodo en el que se contrató la mayor parte del endeudamiento externo de la administración de López Portillo. Reiteradamente, las misiones del Banco Mundial manifestaron su preocupación por la evolución de las finanzas públicas durante esos años, y es fama que el Fondo es más estricto que el Banco en estas materias.

Se ha afirmado que el incremento del gasto público no fue demasiado alto, dada la mayor disponibilidad de recursos que el petróleo proporcionaba. Sin embargo, se olvida que el aumento del desequilibrio fiscal se dio por encima de niveles que ya habían causado problemas en la administración anterior. Un aumento del déficit del sector público de 2.2 a 17.9% del PIB y una multiplicación por diez de la deuda pública externa en dos administraciones tenían que llevar al colapso. Como hemos señalado, ya en 1970 la acumulación de desequilibrios macroeconómicos durante el desarrollo estabilizador requería de medidas correctivas que nunca se efectuaron por completo. En su momento, con frecuencia se sugirió que la economía mexicana hubiera podido convivir con los altos niveles deficitarios de gasto público alcanzados en la administración de López Portillo. Se argumentó que la inflación en México no respondía a presiones de la demanda como consecuencia del déficit fiscal, y que era

posible evitar el estrangulamiento externo sobre la actividad económica con controles estrictos sobre el comercio exterior y la fuga de capitales.²⁷ Sin embargo, estas afirmaciones nunca han sido apoyadas por la evidencia empírica. Se ha estimado que la demanda fue el elemento que más contribuyó al aumento de la inflación entre 1978 y 1981.²⁸ La suposición, por otra parte, de que era posible hacer frente a los problemas de pagos externos mediante el simple expediente de imponer restricciones al comercio y a las fugas de capital, sin necesidad de ajustar las finanzas y sin sacrificios en la actividad económica, ignoraba dos importantes factores: que el aparato productivo se había hecho sumamente dependiente de las importaciones, las que habían pasado de 9.7 a 13.6% del PIB entre 1970 y 1981; y que los controles absolutos de las transacciones en divisas se dificultarían, debido a los 1,000 kilómetros de frontera con los Estados Unidos.

Hacia mediados de 1981, después de la caída de los precios del petróleo, el gobierno percibió finalmente la necesidad de hacer algunas correcciones a la política económica. Sin embargo, este reconocimiento fue más formal que efectivo. El gobierno anunció una reducción de las erogaciones públicas, pero en ese año el déficit alcanzó un nivel sin precedentes de 14.7% del PIB. La inexorable devaluación cambiaria fue aplazada. Las fugas de capital se aceleraron ante la reticencia del gobierno para tomar medidas efectivas, situación que se hizo ya insostenible en 1982. El 18 de febrero de ese año, el peso

27 En términos estilizados, este es el argumento de Lance Taylor, *op. cit.*, y de John Earwell y Ajit Singh, "¿Se encuentra sobrecalentada la economía mexicana? Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo", *Economía Mexicana*, No. 3, febrero, 1982.

28 Alain Ize y Javier Salas, "El comportamiento macroeconómico de la economía Mexicana entre 1961 y 1981: Especificaciones alternativas y pruebas de hipótesis", Banco de México, Serie Documentos de Investigación, No. 53, agosto, 1983.

sufrió una devaluación importante. En pocos días, el tipo de cambio llegó a más de 45 pesos por dólar, equivalente a una devaluación del 70%. Debido a la intervención del banco central, de ahí hasta agosto el peso sólo se depreció cuatro centavos mexicanos por día, respecto al dólar estadounidense.

De manera similar a como había ocurrido en 1976, se recurrió a la devaluación antes de tener negociaciones formales con el FMI. Otro paralelismo fue la concesión de un aumento salarial de emergencia en marzo de 1982, por el cual se elevaron los salarios mínimos en 30%.²⁹ Sin embargo, este aumento no fue suficiente para prevenir una caída promedio del salario real con respecto al de 1981. En algunas interpretaciones de la crisis mexicana se ha puesto un gran énfasis en el aumento salarial de marzo para explicar el rápido deterioro de las condiciones de la economía mexicana en 1982.³⁰ Sin embargo, estas interpretaciones parecieron ignorar que el aumento salarial de emergencia que se había otorgado a finales de 1976 no impidió que al año siguiente se diera un avance importante en cuanto a la corrección de los desequilibrios financieros: si bien en aquel entonces el esfuerzo por seguir avanzando se había revertido en los años siguientes. Difícilmente se podría achacar una influencia desestabilizadora a los salarios cuando, en el promedio de 1982, éstos cayeron en términos reales. Con más propiedad, quizá podría decirse que puesto que en ese año los salarios en términos de bienes comerciales con el exterior cayeron, su comportamiento ayudó a hacer frente a los

29 De hecho, se recomendaron incrementos del 30, 20 y 10% de los salarios, de acuerdo a su nivel. El aumento del 30% del salario mínimo se hizo oficial hasta noviembre. Todas las menciones al salario en el texto se refieren al salario mínimo.

30 Por ejemplo, Banco de México, *Informe Anual 1982*, (México: Banco de México, 1983).

desequilibrios con el exterior. Esto no quiere decir que la sustancial caída del salario real que se hubiera producido de no haberse aumentado los salarios nominales no hubiera ayudado a controlar las expectativas inflacionarias, la inflación misma y la balanza de pagos; suponiendo que tal cosa hubiera sido políticamente viable.

Seguramente hubo otros factores más importantes en el empeoramiento de las condiciones en 1982. Después de la devaluación de febrero se anunciaron nuevos recortes presupuestales con la idea de reducir el déficit público. La meta fue de tres puntos del PIB, con respecto de lo observado el año anterior. Al igual que en 1981, tales recortes no se reflejaron en las cifras. Estas declaraciones engañosas contribuyeron a la pérdida de confianza en el peso y a la fuga de capitales.

Ante la conocida preferencia de algunos funcionarios públicos de gran influencia en aquel gobierno por el control de cambios, el público correctamente anticipó su implantación, lo que aceleró dicha fuga de capitales. Ante una nueva presión sobre las reservas internacionales, el 5 de agosto el gobierno anunció la adopción de un sistema de cambios dual. Dentro de éste, un tipo preferencial que sería anunciado diariamente (a partir del nivel de 50 pesos por dólar), se usaría para el pago del servicio de la deuda del sector público, el pago de intereses al extranjero del sector privado y las importaciones básicas. Cualquier otra transacción tendría que sujetarse al tipo de cambio libre. Al principio, este último alcanzó niveles por encima de los 100 pesos por dólar, aunque para el 12 de agosto había ya retrocedido a aproximadamente 70 pesos por dólar. El mercado preferencial sería abastecido por las exportaciones del sector público y con los empréstitos externos del gobierno.

El 12 de agosto se anunció que los depósitos denominados en dólares, en el sistema bancario mexicano, se

pagarían en pesos al tipo de cambio libre. Al mismo tiempo, se suspendían todas las transacciones cambiarias. Estas medidas pretendían evitar la conversión y expatriación de los depósitos denominados en dólares, cuyo monto aproximado era de 12,000 millones de dólares. Las transacciones cambiarias se reiniciaron el 19 de agosto, pero se decidió que los depósitos denominados en dólares se pagarían a 69.50 pesos por dólar, y no al tipo de cambio del mercado libre.

Y como es sabido, estas últimas medidas aceleraron la fuga de capitales en lugar de detenerla. El 10. de septiembre, se anunció la implantación de un control integral de cambios y la expropiación de la banca privada nacional. Todos los ingresos de divisas debían ser entregados a la banca nacionalizada. La venta de divisas se regiría por dos tipos de cambio: el preferencial, que se aplicaría a las mismas transacciones del anterior tipo preferencial y, además, a las amortizaciones de la deuda externa del sector privado; y el tipo de cambio ordinario para las transacciones restantes. Ambos tipos de cambio se establecieron en 50 y 70 pesos por dólar, respectivamente.

El 10 de noviembre se firmó una Carta de Intención con el FMI, dejando el memorándum técnico para que fuera negociado por la nueva administración que entraría al relevo el primero de diciembre. El programa de estabilización acordado fue, en su mayor parte, ortodoxo. El déficit financiero del sector público bajaría de 17.9% del PIB en 1982, a 8.5% en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985. EL endeudamiento público externo estaría limitado a cinco, cuatro y tres mil millones de dólares respectivamente, en esos tres años. Otra condición fue que se revisarían los precios y tarifas del sector público, aunque no se introdujo explícitamente límite alguno en cuanto a

salarios. Por lo demás, no sin reticencia del Fondo se acordó conservar el sistema cambiario de tipos múltiples.

El pronóstico del programa fue que con su aplicación la inflación diciembre-diciembre, que en 1982 había sido de 99%, bajaría a 55.6% en 1983, y a 30 y 18% en 1984 y 1985, respectivamente. Mientras tanto, el PIB decrecería menos del 3% en 1983, y después se recuperaría paulatinamente hasta alcanzar una tendencia de aproximadamente 6% anual en dos o tres años. México cumplió con los requisitos del programa en 1983. En 1984 se violó la meta del déficit del sector público, que resultó de 7.4% del PIB contra una meta revisada del 6.5%. Sin embargo, en términos del esfuerzo real de la política fiscal, se fue más allá de los ajustes implícitos en las metas negociadas. Lo que sucedió, tal como se muestra en la siguiente sección, es que al haberse subestimado la inflación que debía resultar de las medidas adoptadas, el déficit contable fue superior a lo programado. Y esto, a pesar de que la diferencia entre gastos no financieros e ingresos estuvo dentro de lo programado.³¹ En 1983, el costo en términos de actividad económica fue superior al pronosticado en el programa al decrecer el PIB 5.3%. En 1984 se observó una recuperación de 3.5% en esta variable. La cuenta corriente de la balanza de pagos registró en 1983 y 1984 superávits de 5.5 y 3.8 miles de millones de dólares contra metas de 4.2 y 1.0.

Si bien en términos generales se puede decir que en ese periodo México introdujo ajustes financieros considerables, no se tomaron las medidas que ayudasen a corregir los desequilibrios de fondo de la economía, a fin de que el país recuperase la capacidad de crecimiento sostenido. Así, en gran medida, el programa de estabili-

31 La inflación diciembre-diciembre fue de 80.8 y de 59.2% en 1983 y 1984.

zación sólo sirvió para hacer frente a las manifestaciones más inmediatas de los desequilibrios con el exterior, pero poco se hizo para corregirlas de forma permanente. Existían un gran número de cuestiones estructurales que debían ser atendidas; pero no es posible tratar aquí con detalle ese asunto.³² Sólo se hace mención de dos aspectos relevantes: uno relacionado con la política fiscal y otro con la de comercio exterior.

Para hacer frente al ajuste programado de las finanzas gubernamentales, se recurrió a recortes muy severos del gasto público, ante la dificultad de aumentar los ingresos en una economía deprimida. De acuerdo a las cifras de Cuentas Nacionales, el gasto público directo en bienes y servicios no financieros fue, en términos reales, 22.4 y 19.0% menor en 1983 y 1984 que el de 1981. Estos ajustes se hicieron en forma indiscriminada afectando por igual a todas las empresas e instituciones públicas ante el deseo aparente de no afectar el empleo. De hecho, el número de empleados del sector público creció aunque en forma moderada durante esos años. Un cambio estructural importante que debió haberse iniciado desde los primeros años de la administración de de la Madrid, era la reducción del número de empresas, organismos y entidades del sector público para así obtener una mayor productividad de un gasto público muy reducido. El número de dichas empresas y organismos se había multiplicado casi por diez en los dos sexenios precedentes, cuando se supuso que había recursos para financiar una mayor intervención estatal o cuando simplemente se ignoraron las restricciones financieras. En el sexenio del Lic. de la Madrid, ya en una situación de crisis, se requería hacer el mejor uso

32 Sólo para mencionar una fuente oficial, véase el diagnóstico de la economía en el *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1983).

posible de los recursos escasos. Esto era especialmente importante si se tiene en cuenta que en el pasado se habían emprendido proyectos con poca o ninguna consideración clara de la relación costo-beneficio. Sólo para citar el caso de un insumo de gran importancia, el del acero, baste mencionar que hubo importantes inversiones públicas en este ramo y que éstas podían sobrevivir sólo con precios internos muy superiores a los de la economía mundial.

Relacionado con lo anterior, la política salarial se volvió rígida por la necesidad de reducir el gasto público del cual, con la exclusión de los pagos por servicio de deuda, los salarios representaban casi la cuarta parte. Se mencionó que el acuerdo con el Fondo no consideró restricciones a los salarios. Sin embargo, al no hacerse ajustes en otro lado, el mismo tope al déficit público implicó límites muy estrictos a los salarios que se podían conceder. Era políticamente difícil que se dieran aumentos salariales que no beneficiaran a los trabajadores del sector público. Los mismos empresarios privados se hubieran quejado de competencia desleal por parte del Estado. El salario real decreció 26 y 6% en 1983 y 1984. Esto sin duda ayudó a contener las presiones inflacionarias; pero el salario no hubiera tenido que contraerse tanto para lograr la reducción de la inflación, si se hubieran tomado con decisión otras medidas. En particular, la reducción del gasto público a través de una redefinición de las actividades públicas. Sin embargo, esto se dificultó porque hubiera implicado, en el corto plazo, un impacto sobre el empleo adicional al del "apretón" financiero.

Ante la necesidad de generar divisas para hacer frente a los pagos al exterior, adquirieron fundamental importancia la promoción de las exportaciones y el uso racional de las divisas disponibles para las importaciones. Sin embargo, la protección de la planta productiva y del

empleo para evitar un mayor deterioro de la actividad económica y del bienestar social, llevó al aplazamiento de medidas importantes en materia de comercio exterior. En especial, se recurrió a la protección de las empresas a través del mantenimiento de tipos de cambio múltiples y del uso del permiso previo para prácticamente todas las importaciones. Como resultado, no se avanzó en la reestructuración del aparato productivo, racionalizar el uso y fomentar la generación de divisas, y procurar a mediano plazo la reanudación del crecimiento sostenido. Por el contrario, las distorsiones se multiplicaron. Una vez más, los cambios en la dirección adecuada se dificultaron por sus efectos a corto plazo.

En resumen, hasta el momento de escribir esto no se podía decir que se hubiese avanzado apreciablemente en la solución definitiva de los problemas de la economía mexicana. Esto quedó en evidencia desde finales de 1984 cuando un ligero repunte en la actividad económica causó algunos problemas de balanza de pagos y de finanzas públicas. Así, no era posible descartar una recaída en problemas de inestabilidad y de dificultades para los pagos externos. El seguir recurriendo únicamente a medidas financieras restrictivas, con olvido del cambio estructural, no era una estrategia viable indefinidamente. El que no se hubiesen realizado acciones conducentes a este cambio no implicaba que no se fueran a hacer nunca. Lo que se quiso señalar es que la posposición de estas medidas pudo haber sido propiciada por el énfasis en las medidas de tipo financiero, con un contenido apreciable de *overkill*.

3. El déficit presupuestal como medida de ajuste

Como se señaló, el déficit del sector público era un aspecto central del programa de estabilización de México.

El uso de esta variable para medir la presión de las finanzas públicas sobre la economía había ya sido criticado desde diversos ángulos. La primera propuesta para corregir los inconvenientes de esta medida fue el uso del déficit de pleno empleo o con actividad alta. Sin embargo, la popularidad de este último había decaído en los últimos años. El problema principal con ese concepto era el de la identificación del nivel adecuado de actividad de referencia.³³ Dicho problema era especialmente importante en la entonces situación de México, en la que era difícil determinar al componente cíclico de la caída de la actividad económica y diferenciarlo del ajuste proveniente de la acumulación de desequilibrios pasados. En lo que sigue, no se hace ajuste alguno al déficit por el efecto sobre los ingresos públicos del nivel de actividad. De cualquier manera, de haberse hecho ese tipo de ajustes, se hubieran reforzado las conclusiones aquí incorporadas.

Otro enfoque más prometedor era el de la corrección inflacionaria del déficit, que consistía en restar o sumar del déficit la depreciación o amortización de los acervos de deuda pública como consecuencia de la inflación y de las variaciones del tipo de cambio.³⁴ Al respecto se habían propuesto en la literatura distintas maneras de efectuar dicha corrección, de acuerdo a lo que se incluyera en los activos y pasivos del sector público para llegar al concepto de deuda pública neta. Siguiendo a Barro,³⁵ se consideraron tan sólo los pasivos de deuda financiera, incluyendo

33 Vito Tanzi, "The deficit experience in industrial countries", por aparecer cuando se elaboró este trabajo en Phillip Cogan, ed., *Contemporary Economic Problems: The Economy in Deficit*, American Enterprise Institute (1985).

34 Las contribuciones en este sentido se multiplicaron a partir de la contribución pionera de Jeremy J. Siegel, "Inflation induced distortions in government and private saving statistics", *American Economic Review*, Vol. 61, febrero 1979.

35 Robert J. Barro, *Macroeconomics* (Nueva York: John Wiley and Sons, 1984), cap. 15.

los que pagaban interés y los que no (dinero). Los cálculos se recogen en el cuadro 2 y en la gráfica 1. En 1983 y 1984 el superávit corregido por inflación fue de 5.7 y 6.6% del PIB, lo que se compara favorablemente con el que estaba implícito en el programa acordado con el FMI (5.2 y 0.4%), dadas las proyecciones de inflación en dicho programa.

Sin embargo, aun cuando el déficit corregido por inflación era de utilidad para algunos propósitos, no parecía ser una medida adecuada de los efectos desestabilizadores macroeconómicos de los desequilibrios fiscales. Uno de los efectos indeseables del déficit era su impacto inflacionario. Sin embargo, ya se sabe que entre mayor sea la inflación, mayor será la corrección inflacionaria del déficit y, por tanto, menor su magnitud calculada. Esto quiere decir que entre más importante sea al menos uno de los efectos indeseables del déficit, en esa misma medida será menor el déficit corregido con este procedimiento. Este inconveniente puede ser claramente ilustrado con un ejemplo sencillo. En una economía con cero crecimiento, en la que el gasto público (g) se financia sólo con dinero, por lo que g es igual al déficit fiscal contable, se tiene que:

$$g = \frac{1}{p} \frac{dM}{dt} = \frac{dm}{dt} + m\pi$$

donde π es la inflación, p el nivel general de precios, M el acervo de dinero, m los saldos monetarios reales y t el tiempo. En una economía estática, el equilibrio de los saldos monetarios en estado estable implica $dm/dt = 0$. Como $m\pi$ es la depreciación de la deuda m a consecuencia de la inflación, se tiene que en estado estable el déficit corregido por inflación será siempre cero en este caso. Sin embargo, puesto que la única variable de política es

g y la única variable endógena π resulta que el déficit contable es aquí la única medida satisfactoria del impacto inflacionario del desequilibrio fiscal, y el déficit corregido por inflación carece de significado. En contra de este argumento se podría señalar que m es una función negativa de π , por lo que es posible tener situaciones de estado estable en las que un mayor déficit lleve a una menor inflación. Sin embargo, si se acepta que en el corto plazo un aumento del gasto es inflacionario, la estabilidad del equilibrio de estado estable cuando la relación entre g y π es inversa es, por lo menos, seriamente cuestionable.³⁶

Una forma de corregir parcialmente los inconvenientes anteriores es eliminando de los pasivos del gobierno, en la corrección inflacionaria del déficit, la deuda pública que no devenga intereses.³⁷ De esa manera, en la definición del déficit corregido por inflación sólo aparecerían los intereses reales (la diferencia entre la tasa nominal de interés y la inflación multiplicada por el acervo de deuda que paga intereses). Sin embargo, algunos inconvenientes persistirían. En primer lugar, la tasa de interés real es siempre una variable endógena. En segundo lugar, los acervos de deuda son un dato que, salvo condiciones de repudio de la deuda pública, no pueden ser influidos en el corto plazo. En el largo plazo, el equilibrio de estado estable es independiente de los acervos iniciales de deuda.³⁸ Por todo lo anterior, parecía más razonable, para

36 James Tobin y Willem H. Buiter, "Fiscal and monetary policies, capital formation, and economic activity", en George M. Furstenberg, *The Government and Capital Formation* (Cambridge: Ballinger, 1980).

37 William H. Buiter, "Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design", *Staff Papers*, Vol. 30, No. 2, junio 1983.

38 James Tobin, *Asset Accumulation and Economic Activity* (Chicago: The University of Chicago Press, 1980).

Cuadro 2
Déficit público (% del PIB)

Año	Corregido por inflación		Sin intereses	
	Observado	FMI*	Observado	FMI*
1970	- 3.3	n.e.	1.8	n.e.
1971	- 5.4	"	0.9	"
1972	- 3.9	"	3.1	"
1973	- 18.6	"	5.0	"
1974	- 8.8	"	5.3	"
1975	1.6	"	7.7	"
1976	- 2.2	"	6.5	"
1977	- 2.4	"	8.7	"
1978	- 3.0	"	3.5	"
1979	- 4.3	"	4.0	"
1980	- 5.1	"	4.7	"
1981	6.1	"	9.1	"
1982	17.1	"	7.9	"
1983	- 5.7	- 5.2	- 4.1	- 0.8
1984	- 6.1	- 0.4	- 3.4	- 3.7

* Se refiere a las proyecciones implícitas del programa 1983-1985.

los propósitos de esta ponencia, usar como medida del esfuerzo de ajuste de las finanzas públicas la diferencia entre gastos e ingresos públicos excluyendo los pagos por el servicio de la deuda pública. Ambas variables estaban más relacionadas con lo que generalmente se consideraba exógeno en los modelos macroeconómicos más comunes.³⁹ Por supuesto, esto era sólo una aproximación. En sentido estricto habría que considerar la composición de los gastos, por ejemplo, entre gastos en bienes producidos internamente e importaciones, y las tasas impositivas y no

39 Véase, por ejemplo, las referencias de las notas 35 y 37.

tan sólo el cociente de ingresos públicos a producto. Sin embargo, de lo que se trataba era de dar una medida agregada que reflejase la presión de las finanzas públicas y no un conjunto exhaustivo de parámetros que definiesen por completo a la política económica. Cualquier indicador de la política fiscal era necesariamente incompleto. Lo que se quería enfatizar era que el déficit público sin incluir al servicio de la deuda era una medida del déficit fiscal que reflejaba mejor el esfuerzo real del gobierno por sanear las finanzas públicas. La defensa con estos propósitos del déficit fiscal contable simplemente señalando las deficiencias de otras medidas alternativas,⁴⁰ no resultaba convincente, cuando en el déficit contable estas deficiencias son más importantes.

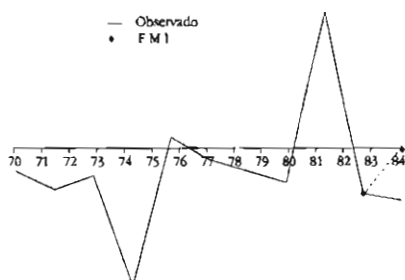
Como proporción del producto, el superávit fiscal sin intereses fue en 1983 significativamente mayor que el implícito en el programa acordado con el Fondo (4.1 contra 0.8; véase cuadro 2 y gráfica 1). En 1984 se observó cierto relajamiento relativo, pero el superávit fiscal sin intereses fue similar al implícito en el acuerdo. En promedio, se puede decir que durante 1983 y 1984 las variables fiscales de política se ajustaron más allá de lo inicialmente programado.

4. Negociación y renegociación de la deuda externa mexicana

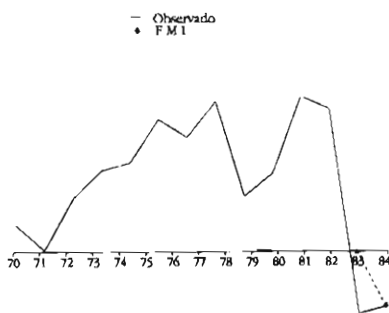
En agosto de 1982, México informó a sus acreedores que no podía hacer frente al pago del servicio de su deuda en forma normal. A partir de esa fecha se inició un proceso intenso de negociación para reestructurar los vencimientos de la deuda y obtener recursos frescos para la econo-

40 Vito Tanzi, *op. cit.*

Gráfica 1



1a. Déficit Fiscal Corregido por inflación (% del PIB)



1b. Déficit Fiscal sin Intereses (% del PIB)

mía mexicana. A fin de facilitar las negociaciones, se invitó a un grupo de 13 instituciones acreedoras a formar al Grupo Asesor de Bancos Internacionales para México, con la idea de que sirviera en las negociaciones como representante de la comunidad bancaria internacional.

De 1982 a 1985 se concertaron varios acuerdos que, por razones de espacio, no es posible considerar aquí en detalle.⁴¹ Para 1983 y 1984 se logró la obtención de recursos frescos por 5 y 3.8 miles de millones de dólares. Sin embargo, en ese último año, el endeudamiento público externo fue menor que lo programado (2.2 miles de millones de dólares). En 1983 se reestructuraron 23,000 millones de pagos de la deuda pública con vencimientos entre el 23 de agosto de 1982 y diciembre de 1984. El costo estipulado fue de 1 3/4 sobre la tasa prima y 1 7/8% sobre la LIBOR, con comisiones del 1% por una sola vez. A finales de 1984 se concretó la negociación con el Grupo Asesor de Bancos para reestructurar deuda por 48,000 millones de dólares con vencimientos entre 1985 y 1990, incluyendo la deuda previamente reestructurada. El costo estipulado fue en promedio de 1.11% sobre las tasas LIBOR y de los Certificados de Depósito, con las cuales se sustituyó a la tasa prima.

Mediante ambas negociaciones de la deuda pública externa se logró un perfil de amortizaciones menos concentrado y se eliminó la necesidad de conseguir fuertes cantidades de crédito para el refinanciamiento de los saldos (véase cuadro 3). En su momento, las autoridades mexicanas manifestaron su confianza de que, con la reestructuración de 1985, el país sería capaz de obtener a

41 Véase, Enrique Castro Tapia, "Mexico's debt restructuring: The evolving solution", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 23, No. 1, 1984; y, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México, febrero (1985).

través de canales normales,⁴² los necesarios flujos de crédito para atender los requerimientos de dinero fresco y de refinanciamiento. En el logro de dicha reestructuración el FMI contribuyó con un apoyo entusiasta a los programas de México.⁴³

Cuadro 3
Amortizaciones de la deuda pública externa
(Millones de dólares)

Año	Perfil inicial	1a. reestructuración	2a. reestructuración
1981	4806.0	4806.0	4806.0
1982	8144.4	584.9	584.9
1983	8960.2	1475.2	1475.2
1984	5367.9	1655.0	1655.0
1985	9672.1	10172.0	3221.0
1986	5148.0	8497.3	1565.0
1987	7525.4	13728.0	2443.0
1988	4670.1	10785.0	2443.0
1989	3521.2	9129.0	3771.0
1990	1129.1	9087.0	4409.0
Otros años	3161.1	5333.3	4856.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al manejo de la deuda externa privada se recurrió a un mecanismo especial a través del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). Mediante este fideicomiso se convirtió a pesos la deuda

42 Comunicado del Secretario de Hacienda y Crédito Público a la Comunidad Bancaria Internacional, del 8 de septiembre de 1984.

43 Comunicado del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional al Grupo Asesor de Bancos para México, del 8 de septiembre de 1984.

externa de las empresas que se acogieron al mismo. Bajo dicho mecanismo, las empresas transfirieron al gobierno su riesgo cambiario, sin que éste asumiera sus deudas ni diera subsidio alguno, si ciertas condiciones de paridad de poder de compra del tipo de cambio y de las tasas de interés se cumplían en el futuro. Para ello se recurrió a depósitos adelantados que cubrieran el monto de las deudas, sin que éstos devengaran intereses. El tipo de cambio utilizado en la conversión a pesos de las deudas se calculó de forma que, tomando en cuenta los intereses no pagados, la operación no significara subsidio bajo los supuestos mencionados del comportamiento futuro del tipo de cambio y de la tasa de interés. Una condición obligatoria fue que en negociaciones directas con sus acreedores las empresas lograran reestructurar a plazos mayores que los imperantes las amortizaciones de su deuda externa. Cuando se cerró la inscripción a este mecanismo en octubre de 1983, la mayor parte de la deuda privada externa con instituciones financieras había sido reestructurada a través de dicho fideicomiso (casi 12 mil millones de dólares).

5. Consideraciones

De 1983 a 1985 México siguió un programa de estabilización severo que satisfizo las prescripciones más importantes del FMI. El cumplimiento con dicho programa, sobre todo al principio del régimen, fue satisfactorio. Esto facilitó la cooperación de la comunidad financiera internacional a fin de lograr una buena reestructuración de la deuda externa. Con ello se esperaba que el país volviese a condiciones normales en cuanto a la contratación futura y servicio de flujos crediticios externos. Había sin embargo, varios problemas que podían poner en peligro la consecución de este objetivo:

- i) En el programa de estabilización se prestó un cuidado especial a los aspectos financieros y cambiarios, con descuido de otras medidas de tipo estructural mediante las cuales se corrigiesen de forma permanente algunos de los desequilibrios entonces existentes. El tipo de medidas en las que se puso mayor énfasis coincidía con las favorecidas por el enfoque del FMI. sin embargo, cabía señalar que por lo menos en lo referente al cambio estructural en materia de relaciones comerciales, este organismo había mostrado su inconformidad por el mantenimiento de un mercado de divisas con cambios múltiples y por la lentitud para racionalizar la estructura de la protección. Por ello, si bien se podía especular que el enfoque del Fondo había reducido el margen de maniobra para introducir medidas de cambio estructural, la responsabilidad recaía de forma más clara sobre las propias autoridades del país. Había reticencias claras de parte de algunos funcionarios del gobierno mexicano para tomar medidas que redefinieran, en la dirección adecuada, a la política económica del país.
- ii) El panorama económico externo no era favorable para México. Si bien se dio una reducción significativa de las tasas de interés externas, el efecto de ésta sobre la balanza de pagos del país se había visto más que compensado por la caída de los precios y de los volúmenes de exportación de petróleo. Además, las perspectivas de los mercados externos para las exportaciones no petroleras habían evolucionado desfavorablemente. Asimismo se prevía una desaceleración importante del crecimiento económico mundial, y se enfrentaba un

recrudescimiento de las tendencias proteccionistas en los países desarrollados.

En las condiciones entonces prevalecientes, México necesitaba incrementar sustancialmente sus exportaciones no petroleras. De otra manera, las perspectivas para lograr la recuperación interna del país y para cumplir con los pagos del servicio de la deuda externa eran casi nulas. Para que el esfuerzo de estabilización tuviera éxito, se requerían dos condiciones. En el frente interno, no seguir posponiendo los cambios estructurales necesarios. En el exterior, un desarrollo más sólido y con menos distorsiones de la economía mundial. Hasta ese momento, las medidas de estabilización sólo habían logrado ir sorteando las necesidades más inmediatas. La superación de las causas profundas de la crisis era una tarea que estaba aún por efectuarse. Mientras tanto, la probabilidad de una fuerte recaída, incluyendo la necesidad de una nueva renegociación de la deuda externa, estaría siempre presente.

Capítulo 3

A la mitad del sexenio

Presentación

Al inicio de su gestión, la administración de Miguel de la Madrid definió tanto sus prioridades, como las líneas generales de acción para avanzar en la consecución de los objetivos propuestos. El restablecimiento de una cierta estabilidad en el comportamiento de las variables macroeconómicas fundamentales se convirtió en una de las metas esenciales de ese sexenio. Se reconoció que la incertidumbre económica imperante al inicio de la administración era un obstáculo no sólo para lograr avances en el desarrollo económico y social del país, sino también para evitar que se perdiera lo logrado a lo largo de muchos años. De hecho, sin la norma de cierto respeto a los equilibrios macroeconómicos fundamentales, no podría haber avances reales y duraderos y la política económica sería una farsa.

El presente artículo fue escrito a principios del año de 1986 con la finalidad de evaluar los alcances y limitaciones de la política económica ejecutada hasta entonces por el gobierno de Miguel de la Madrid. En contraste con lo que muchos piensan, su enfoque crítico y la amplitud de sus observaciones son indicación de la diversidad de opiniones profesionales que se manejan en la administración pública.

Introducción

Al transcurrir la primera mitad del sexenio resultaba pertinente preguntarse qué tanto se había avanzado en la estabilización macroeconómica. En defensa del enfoque de aquella administración para hacer frente a la crisis, algunos altos funcionarios sostenían que la situación económica era mejor que la que prevalecía a finales de 1982. Sin embargo, esta afirmación era poco convincente

ante la caída de los niveles de vida, sobre todo para aquéllos que habían visto reducirse su salario real en 32.4% entre 1981 y 1985.

Con todo, lo apropiado de la estrategia de esa administración no debía juzgarse comparando la situación corriente con la que imperaba tres años antes. Si el gobierno hubiera llevado la discusión a ese terreno, no sólo no hubiera demostrado nada ni aún en el supuesto de ganarla. En rigor, en ese caso seguro que la hubiera perdido. Quizá más que comparar las situaciones prevalecientes en los dos momentos era conveniente contrastar las perspectivas. La demostración de que, en términos generales, la estrategia vigente era superior a la seguida anteriormente era una tarea tan simple que por obvia a veces parecía olvidarse. Simplemente el haber continuado en 1983 con la estrategia económica anterior no sólo hubiera sido inconveniente sino imposible. El crecimiento apoyado en el financiamiento externo y en crecientes entradas de divisas por exportaciones de petróleo dejó de ser viable por circunstancias ajenas al país. Esta reflexión era tan contundente, que ni siquiera era necesario señalar otras deficiencias de carácter netamente intrínseco a la estrategia anterior.

¿Que el nivel promedio de bienestar había caído? Sí, y nada se ganaba con negarlo. Esto era una consecuencia de las restricciones presupuestales que la economía y el gobierno tenían que respetar. Si durante un cierto periodo se habían gastado más recursos que los que era posible gastar con solvencia dada la cantidad de éstos que el país generaba, no era sino natural que tal situación fuera insostenible al secarse las fuentes de financiamiento. Se había llegado a una situación en la que había que pagar los excesos acumulados manteniendo durante algún otro periodo los gastos, y por tanto los niveles de vida, por debajo de su tendencia de largo plazo.

En ese momento, la austeridad no era algo sobre lo cual el gobierno hubiera podido escoger. Uno de los méritos de la estrategia de aquel gobierno fue el de reconocer que la austeridad era inescapable y que, por tanto, era preciso administrarla para lograr el máximo rendimiento posible de cada peso. Así, promover una generación y uso eficiente de los recursos se volvió sumamente importante ante su escasa disponibilidad. Cuidar los presupuestos y fomentar una mayor racionalidad en la asignación de los recursos de todos los sectores se convirtió en una prioridad esencial de aquel gobierno. Así, en términos generales, la estrategia entonces adoptada para hacer frente a la crisis no sólo fue apropiada, sino la única posible para disminuir el costo social de la misma. Negar las restricciones presupuestales hubiera sido una actitud suicida. Quienes criticaban la austeridad no tomaban en cuenta que en el pasado el haber violado temporalmente las restricciones presupuestales era la causa de que el país se encontrase sumido en una situación de gran apremio.

Sin embargo, que en términos generales la estrategia fuese la adecuada no quería decir que no se hubiesen cometido errores en cuanto a los detalles y la aplicación concreta de dicha estrategia. Como lo que pasó tenía que haber pasado, era una tarea relativamente cómoda detectar *a posteriori* algunas de las fallas en lo que se había hecho. Sin embargo, nunca fue el propósito de estas reflexiones juzgar aptitudes (o ineptitudes) de los encargados de diseñar y vigilar el cumplimiento de las políticas económicas. La idea fue la de reconocer lo que se había hecho bien para proponer que se persistiera en ello, y lo malo para que no se reincidiese en los errores.

Este documento pretende dar una visión panorámica de la política económica de la primera mitad del sexenio delamadridista. El grado de detalle con que se exploraron

los distintos aspectos y el enfoque adoptado para su análisis fueron arbitrarios y obedecieron al propósito de dar relieve a los mensajes que se consideraban importantes. En la primera sección se discutió lo hecho entre 1983 y 1985 en los distintos frentes de la política económica: fiscal, monetaria, comercial, cambiaria, etcétera. En esta sección se pone énfasis en distinguir los cambios logrados en materia estructural de los que sólo parecieron haberse adoptado para salir del paso. En la segunda sección se consideran las diferentes condiciones externas, en cuanto a sus efectos a través de precios del petróleo, tasas de interés, actividad económica internacional y proteccionismo. En la tercera sección y con base en los antecedentes anteriores, se recogen algunas reflexiones sobre lo que se tenía proyectado hacer en lo que restaba del sexenio, en especial en 1986. Finalmente, en la última sección se incluyen algunas consideraciones generales.

1. La política de estabilización de 1983 a 1985

Dada la importancia que un ajuste presupuestal del gobierno siempre tiene en toda estrategia seria de estabilización macroeconómica, y que tuvo en lo particular dentro de las metas del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en esta sección se discute, en el apartado 1.1, el ajuste fiscal que se había realizado en lo que hasta entonces había transcurrido de aquella administración. Sin embargo, si bien el ajuste fiscal era una condición necesaria para el abatimiento de la crisis, éste no era suficiente. La superación de los desequilibrios hacía necesario un manejo congruente con todos los instrumentos de política económica. Así, en el apartado 1.2 se discute la contribución de algunos de estos instrumentos al ajuste global.

1.1. El ajuste fiscal de 1983 a 1985

Al discutirse el ajuste de las finanzas públicas era usual que, siguiendo las pautas del FMI, se enfocase la atención a la reducción del déficit financiero total como medida de la magnitud de dicho esfuerzo. Este procedimiento era erróneo, ya que la magnitud del déficit es una variable endógena que sólo puede ser influida indirectamente a través de los instrumentos de política económica a disposición del sector público. En gran medida, la no exogeneidad del déficit del sector público se explicaba por la inclusión en éste del pago de intereses de la deuda pública. Así, por una parte, en un momento dado el acervo real acumulado de deuda estaba predeterminado históricamente (a menos que se repudiasen las obligaciones con los acreedores). Por la otra, la tasa de interés aplicable a dicho acervo estaba afectada por la tasa de inflación prevaleciente, la que era claramente una variable endógena que sólo podía ser influida indirectamente.

Estas consideraciones acerca del esfuerzo real de ajuste en materia de finanzas públicas eran muy relevantes en la situación prevaleciente, en la que los movimientos del déficit estaban determinados en alto grado por los pagos de intereses. A su vez, el grueso de estos últimos representaba una reposición del valor real de los activos gubernamentales por el efecto erosivo de la inflación y no un pago de intereses reales. Resultaba entonces que en esa situación el déficit público era casi tan endógeno como la inflación misma. Sin ser un indicador perfecto, el déficit público excluyendo el pago de intereses estaba más cerca de ser una variable exógena susceptible de ser controlada por las autoridades. Además, este último concepto de déficit medía mejor el esfuerzo real de ajuste por parte de los funcionarios encargados de ejercer el gasto y de recaudar ingresos.

Es posible hacer un símil aproximado entre el gobierno y un individuo que pide prestado. El monto del préstamo le sirve para gastar temporalmente más de lo que gana. Para pagar el préstamo, será necesario que en el futuro recurra a gastar menos de sus ingresos. Obviamente, para medir el esfuerzo para la reducción del gasto se deben excluir de este último los pagos financieros originados por la deuda anteriormente contraída, ya que no representan una adquisición presente de satisfactores, sino el pago por satisfactores comprados en el pasado. En otras palabras, los pagos de interés son pagos diferidos de compras ya realizadas. El incluirlos en el déficit como medida del esfuerzo de ajuste era como contabilizar el consumo dos veces: cuando se realizaba y cuando se pagaba. Esto era especialmente cierto en épocas altamente inflacionarias en las que el pago de intereses nominales era, en una gran proporción, una amortización real de deuda.

Hay, sin embargo, una diferencia conceptual muy importante entre la restricción presupuestal intertemporal de un individuo y la del gobierno. Mientras la restricción presupuestal de un individuo es tal que, en principio, la suma a valor presente de sus déficit presupuestales debe ser siempre cero, no sucede lo mismo con la del gobierno. Esto se debe a que el horizonte presupuestal del gobierno no es finito y que la deuda pública, a diferencia de la privada, es en alguna proporción demandada por sí misma y no sólo por la promesa de pago futuro. La sociedad demanda cierta cantidad de deuda pública para satisfacer sus necesidades de medios de pago y de instrumentos de ahorro. En la medida que esta demanda por deuda pública exista siempre, el gobierno tendrá la oportunidad de emitir un cierto monto de obligaciones sin necesidad de amortizarlas nunca en términos netos.

Lo anterior implica que en la medida en que cualquier

economía crezca y con ella la demanda por deuda pública, el gobierno podría ir colocando cantidades adicionales de deuda sin empujar al alza ni la inflación ni la tasa real de interés. En otras palabras, el déficit público sin intereses que en el largo plazo es compatible con la estabilidad de precios es diferente de cero.

Es imposible determinar desde un punto de vista puramente macroeconómico, el nivel preciso de este déficit sostenible, ya que la demanda agregada de la economía se ve afectada no sólo por la diferencia entre ingresos y gastos no financieros del sector público, sino también por otros factores: la composición del déficit (un peso más de gasto es más inflacionario que un peso menos de ingreso); la composición del gasto público entre gasto corriente e inversión; la sustituibilidad de la inversión privada por los proyectos específicos de inversión pública a que se asocia un déficit dado; etcétera.

Es posible, sin embargo, conjeturar que en el largo plazo el déficit público sin intereses compatible con la estabilidad macroeconómica no es muy diferente del uno por ciento del PIB. Entre 1965 y 1971, época de relativa estabilidad, este porcentaje fue de 0.9 (véase cuadro 1 y gráfica 1). Entre 1972 y 1982, el déficit público sin intereses promedió 5.5 por ciento del PIB, magnitud claramente incompatible con el gasto deficitario que se puede financiar en una economía estable. De 1983 a 1985 las finanzas públicas registraron en promedio un superávit sin intereses de 3.9% del PIB. Sin embargo, esto fue insuficiente para volver a la estabilidad macroeconómica.

A este respecto conviene utilizar nuevamente la analogía entre la restricción presupuestal de un individuo y la del gobierno. Entre mayor sea el periodo en que un individuo financie un nivel de gasto mayor a sus ingresos, mayor deberá ser, en el futuro, el periodo durante el cual deba mantener sus ingresos por encima de sus gastos,

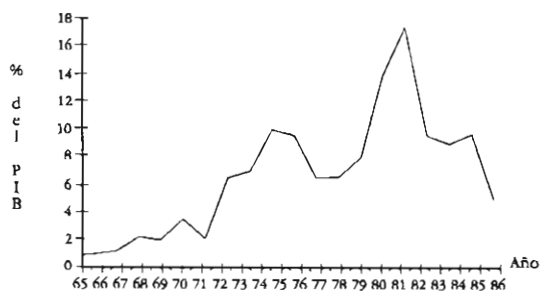
soportar una diferencia mayor entre los primeros y los segundos, o una combinación de ambas posibilidades. De la misma manera se puede argumentar que el haber

Cuadro 1
Déficit financiero

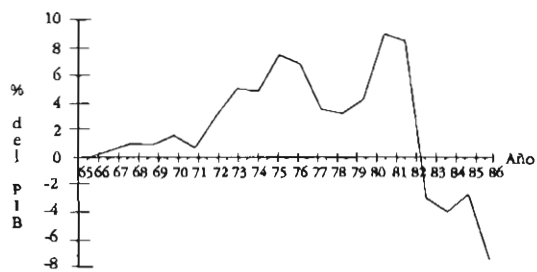
	Total	Sin intereses
1965	1.2	0.1
1966	1.2	0.4
1967	2.4	1.1
1968	2.1	1.1
1969	2.2	1.1
1970	3.8	1.8
1971	2.5	0.8
<i>Promedio 1975-1971</i>	<i>2.2</i>	<i>0.9</i>
1972	4.9	3.1
1973	6.9	5.0
1974	7.2	5.3
1975	10.1	7.7
1976	9.9	6.5
1977	6.7	3.7
1978	6.7	3.5
1979	7.4	4.0
1980	8.0	4.4
1981	14.2	9.2
1982	17.4	8.3
<i>Promedio 1972-1976</i>	<i>9.0</i>	<i>5.5</i>
1983	9.4	-5.0
1984	9.1	-3.9
1985	9.6	-2.8
<i>Promedio 1983-1985</i>	<i>9.4</i>	<i>-3.9</i>
1986 (programado)	4.9	-7.9

Fuentes: Presupuesto de Egresos para la Federación para 1981-1986, y DGIEH, SHCP, para los demás años.

Gráfica 1



1a. Déficit Financiero Total



1b. Déficit Financiero Sin Intereses

mantenido en promedio un déficit sin intereses del 5.5 por ciento del PIB durante once años, cuando sólo uno de alrededor del uno por ciento era compatible con la estabilidad, difícilmente se podía compensar con sólo tres años de superávit sin intereses de alrededor del 3.9 por ciento del PIB en promedio.

Si se tomaba en ese 1986 la evolución de los precios como indicador de lo logrado en términos de estabilización, resultaba que la tasa anual de inflación había bajado del 114% en abril de 1983 al 59.6% en diciembre de 1984. Sin embargo, a partir del segundo semestre de este último año la tasa de inflación se había estacionado en niveles de 50-60%. Más aun, en 1985 no sólo no se había recuperado la tendencia a la estabilidad sino que, en la última parte del año, había vuelto a aparecer una leve tendencia al alza.

Era posible afirmar entonces que, dados los impactos que la economía mexicana había tenido que enfrentar, como los derivados de un panorama de la economía internacional poco favorable para el país, el ajuste de las finanzas públicas en el segundo semestre de 1984 y en 1985 había sido insuficiente para consolidar lo logrado en 1983 y seguir avanzando en el proceso de abatimiento de la inestabilidad y de la crisis. Los ajustes aplicados, aunque severos en términos absolutos, parecían insuficientes para recuperar la trayectoria de desarrollo estable, después de muchos años de acumulación de desequilibrios financieros.

Por tanto, se insistió en que la austeridad financiera era una condición necesaria pero no suficiente para lograr la estabilización. Para esto último, se requería realizar cambios de fondo en la estructura económica. Si bien las medidas de cambio estructural para lograr una mejor asignación de los recursos eran, en general, siempre deseables independientemente de si la economía atrave-

sara o no por un periodo de inestabilidad macroeconómica, en las condiciones del país entre 1983 y 1985 necesariamente tendrían repercusiones sobre las políticas de estabilización. En consecuencia, los resultados de estas últimas tenían como precondition el cambio estructural.

Así, por ejemplo, al realizarse recortes en el gasto del sector público sin redefinir el tamaño o reestructurar la participación de este sector en la economía, el resultado de dicha política se vería fuertemente diluido aun exclusivamente en términos de estabilización. Al interpretarse dichos recortes como simples posposiciones de gasto y no como ajustes permanentes, no habría cambios sustanciales en las actitudes de los agentes económicos. Por ello, el logro de la estabilización sin cambios estructurales de fondo a la larga sería más costoso en términos sociales, al tener que irse en contra de las expectativas del público y requerir, por ende, de una mayor austeridad. A la vez, ante cualquier "choque" exógeno en cualquier momento se podría volver a caer fácilmente en la inestabilidad.

En el párrafo anterior, el término "más costoso a la larga" debía ser subrayado. En el futuro inmediato ciertos cambios estructurales podrían ser sumamente dolorosos. Con algo de suerte, el gobierno podría lograr una aparente estabilidad macroeconómica sin efectuar dichos cambios. Sin embargo, en la medida en que subsistieran sin corrección graves desequilibrios estructurales la continuidad de la aparente estabilidad demandaría el sostenimiento indefinido de la austeridad. En última instancia, lo más probable era que el gobierno se viera ante la necesidad de hacer frente, de manera tardía y por tanto más costosa, a los problemas estructurales que se ignorasen inicialmente.

A manera de conclusión, cabría hacer tres reflexiones respecto de los ajustes presupuestales del sector público realizados durante los primeros tres años de la administración del Presidente de la Madrid:

- 1) A partir de mediados de 1984, los ajustes de finanzas públicas habían sido insuficientes para romper la inercia inflacionaria y seguir avanzando en el proceso de estabilización, consolidando, de paso, lo logrado en 1983. En este sentido, fue correcto el propósito gubernamental de realizar ajustes adicionales en las finanzas públicas en 1986, a pesar de los inevitables costos sociales de corto plazo.
- 2) Para aumentar la efectividad de los recortes presupuestales y asegurar la permanencia de los resultados era necesario que, en lo posible, dichos recortes fuesen estructurales y que también vinieran acompañados de políticas de cambio estructural en los demás sectores de la economía. Los recortes presupuestales indiscriminados sólo servían de forma temporal para evitar disparos inflacionarios mientras se planeaban los recortes estructurales. Por no haber tomado hasta entonces medidas amplias de cambio estructural, lo logrado hasta ese momento estaba en peligro de perderse.
- 3) Adicionalmente, la única forma de poder abatir sustancialmente el costo del combate a la crisis era recuperando la confianza y la credibilidad de los agentes económicos en el gobierno. Esto parecía imposible si se persistía en una estrategia de comunicación social mal concebida que inflaba lo que se hacía en materia de política, sin que ello se viese reflejado en la realidad, ya fuese porque no había voluntad de cumplir o porque había deficiencias en el diseño de las medidas. También, quizá, porque se adoptaban a la ligera metas programáticas sin que necesariamente se estuviese pensando aplicar con rigor las medidas para lograrlas.

En resumen, en 1983 y principios de 1984, hubo ajustes financieros y presupuestales importantes que permitieron cierto avance en el abatimiento de la crisis. Sin embargo, los logros alcanzados quedaron disminuidos al no acompañarse la restricción financiera con cambios estructurales. Además, por esta misma razón, dichos logros no se habían consolidado de manera definitiva. A partir de la segunda mitad de 1984 no sólo no se lograron avances en cuanto al cambio estructural, sino que hubo retrocesos en materia fiscal. En los apartados siguientes se analiza con mayor detalle el ajuste de las finanzas públicas, poniendo énfasis en lo realizado en 1985. Luego se considera el posible manejo de otros instrumentos de política que, en principio, debieron apoyar el cambio estructural en los demás sectores de la economía.

1.1.1 Contribución de los ingresos y del gasto público al ajuste presupuestal entre 1982 y 1984

En 1983 y 1984 se hizo un esfuerzo considerable por ajustar las finanzas públicas. Una manera de evaluar este esfuerzo es a través de la evolución del déficit financiero del sector público sin incluir el pago de intereses. Como hemos argumentado, este concepto mide mejor el esfuerzo de corrección realizado en un año determinado. Sin incluir intereses, el déficit financiero pasó de 8.3% del PIB en 1982 a un superávit de 5.0% en 1983, lo que representó un ajuste considerable de 13.3 puntos. En 1984 hubo un cierto relajamiento, al reducirse el superávit sin intereses a 3.9% del PIB.

Es interesante determinar qué proporción de dicho ajuste se debió al comportamiento del gasto y cuánto al de los ingresos. Excluyendo los intereses, el gasto pasó de 38.5% del PIB en 1982, a 29.5% en 1983 y a 29.1% en 1984, lo que representó en el periodo un ajuste de 9.4

puntos. Es de notarse que la mayor parte de dicho ajuste se efectuó en 1983. En cuanto a los ingresos, éstos pasaron de 30.2% del PIB en 1982, a 34.5% en 1983 y a 33.0% en 1984, con un aumento de tan sólo 2.8 puntos en los dos años. Ello con la inclusión de una disminución de 1.5 puntos en 1984 con respecto a 1983.

Las cifras anteriores reflejan que el esfuerzo de ajuste fue mayor por el lado del gasto que por el de los ingresos. Esto podría justificarse por la dificultad que existía para aumentar los ingresos, especialmente los tributarios, en una economía en crisis. Sin embargo, la reducción de los ingresos en 1984 respecto de 1983 se registró a pesar de un repunte considerable de la tasa de crecimiento de la actividad económica, la que pasó de una reducción de 5.3% a un crecimiento positivo de 3.7%. Excluyendo los ingresos originados en PEMEX, los ingresos públicos pasaron de 17.3% del PIB en 1982 a 17.2% en 1984. Entre 1982 y 1983 este porcentaje aumentó 1.8 puntos y en 1984 disminuyó 1.9 puntos.

Si se excluyen de los ingresos tributarios los impuestos y derechos pagados por PEMEX y se resta del PIB el valor agregado por esta empresa, se observa que la carga impositiva pasó de 11.3% en 1982 y 1983 a sólo 10.6% en 1984. Esta contracción se registró en el caso de todos los ingresos tributarios y no tributarios, excepto el IVA, cuya carga fiscal fue de 2.8% del PIB en 1981, bajó a 2.5% en 1982, para aumentar en 1983 a 3.3% y en 1984 a 3.2%. Cabe notar que el aumento de 1983 fue menor al aumento proporcional de la tasa general de este impuesto acordado ese año, al pasar del 10 al 15 por ciento.

Por otra parte, las reducciones del gasto se realizaron afectando básicamente y por igual a todas las entidades públicas y no a través de una redefinición del campo de actividad del Estado en la economía. Difícilmente se podría hablar de una depuración del aparato burocrático

cuando el personal ocupado en el sector público creció 7.6% entre 1982 y 1983, y su participación en el total del empleo pasó de 18.7 a 20.4% en esos dos años. Aumentos de la burocracia combinados con disminuciones en el gasto son un indicio de que no se dio el cambio necesario en la asignación de este último. Por tanto, los ajustes se relacionaron más con una posposición de las erogaciones que con su cancelación definitiva. Entonces no es de extrañar que en la última parte de 1984 se hubieran vuelto a presentar presiones importantes sobre las finanzas públicas.

1.1.2 El ajuste fiscal en 1985

En 1985, por primera vez en esa administración, se observó un aumento en el déficit financiero del sector público y un repunte de la inflación diciembre-diciembre. Inicialmente se había programado que el déficit fuera de 5.1% del PIB, pero en la práctica fue de casi el doble: 9.6 por ciento. A este resultado confluyeron una serie de factores que es conveniente analizar con cierto detalle.

En su momento, algunos funcionarios señalaron que el aumento del déficit se había debido a un aumento de la carga dentro del gasto público del pago de intereses. Sin embargo, los intereses devengados por la deuda pública disminuyeron como porcentaje del PIB, al pasar del 13.0% en 1984 al 12.4% en 1985; es decir, una disminución de 0.6 puntos porcentuales. El que el déficit aumentara 0.4 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 9.1 en 1984 a 9.6% del PIB en 1985, se explicó fundamentalmente por un aumento en la diferencia entre gastos diferentes al servicio de la deuda e ingresos públicos. El superávit fiscal con exclusión de intereses disminuyó del 3.9 en 1984 al 2.8% del PIB en 1985.

Si se hubiera reconocido que el pago de intereses era

una variable exógena, fuera del control de quienes ejercen el gasto, muchas de las polémicas absurdas que se dieron al interior del sector público y que, desafortunadamente, se “colaron” a la prensa, no hubieran ocurrido. Más aun, los procesos de diseño, modificación y supervisión de los ejercicios presupuestales a nivel de empresa, entidad u organismo hubieran sido más transparentes si se efectuaban en función del déficit o superávit sin incluir el servicio de la deuda. De nada servía incluir en los techos financieros algo que como el pago de intereses siempre tiene que devengarse en un ejercicio presupuestal dado. En principio, hay que concentrar el control presupuestal en cosas que son controlables.

El ajuste fiscal, midiéndolo tanto en términos del déficit global como del superávit sin intereses se relajó en 1985. El 1.1% del PIB en que disminuyó este superávit se debió a una caída de los ingresos presupuestales de 2.7 puntos, sólo parcialmente compensada por un ajuste a la baja de los gastos excluyendo intereses de 1.6 puntos. A su vez, la caída de los ingresos se explicó enteramente por la disminución de los ingresos brutos de PEMEX. Entre 1984 y 1985, los ingresos internos de esta empresa disminuyeron en 1.0% y los externos en 1.7% del PIB.

La caída de los ingresos internos se explicó fundamentalmente por rezagos en los precios de las ventas internas. Y la posposición de esos ajustes fue causa de muchos problemas. Así, cuando en 1986 la situación externa se presentó más desfavorable, no sólo hubo que hacerle frente, sino también realizar lo que debió haberse hecho en 1985. Con ello, los problemas crecieron a tasa compuesta. Cuando la respuesta a problemas de índole económica se plantea con criterios de carácter político, como pudo quizá haber sido la posposición de los ajustes en 1985, resulta, tarde o temprano, ser una mala política, aun bajo criterios no económicos.

En cuanto a los ingresos externos, su caída se debió en gran parte al desplome del precio internacional del petróleo. Sin embargo, en la caída de los ingresos de divisas durante 1985, fue más importante la disminución del volumen de exportaciones de crudo que la de su precio. El primer efecto representó un menor ingreso de divisas por 840 millones y el segundo por sólo 660 millones de dólares. Gran parte de la caída en el volumen se debió a la poca rapidez con que se ajustó el precio del crudo mexicano cuando, a mediados de año, prácticamente ya lo habían hecho todos los productores. Incluso los miembros de la OPEP vendían en su mayoría por abajo de sus precios oficiales. En aquella coyuntura era importante señalar lo anterior, ya que en 1986 se volvió a presentar una situación parecida.

De acuerdo a la discusión anterior, es claro que todo el ajuste fiscal hecho desde 1983 se había logrado a través del gasto. Incluso en 1985 se buscó que el gasto tuviera un ajuste adicional para compensar la caída de los ingresos por ventas externas de petróleo. El gasto público había sido básicamente la única variable de ajuste de las finanzas públicas. Sin embargo, debe señalarse que en 1985, al igual que en 1983 y 1984, se pudieron haber hecho mucho mejor las cosas en materia de gasto de lo que en realidad se hicieron. En primer lugar, los recortes realizados no fueron compatibles con los recortes planteados sobre el presupuesto original que se anunciaron a lo largo del año. En segundo, tales recortes no se hicieron de manera compatible con alguna estrategia de cambio estructural.

En cuanto a la discrepancia entre los anuncios de ajustes fiscales y lo que en realidad se hizo, es conveniente comparar las diferencias entre el superávit fiscal sin intereses que como porcentaje del PIB se observó en 1985 y el implícito en el presupuesto de salida. Mientras en este presupuesto se esperaba un superávit sin intereses del

4.6% del PIB, el efectivo fue de tan sólo 2.8%. La diferencia se explica por una recaudación de ingresos de 1.0% del PIB menor a la presupuestada y de un gasto sin intereses mayor en 0.8% del PIB. Si del concepto de gasto se resta el déficit de la intermediación financiera y el déficit de otros, resulta entonces que, como porcentaje del PIB, el gasto presupuestal sin intereses fue muy similar al programado (véase cuadro 2). Sin embargo, debe recordarse que los recortes que se anunciaron durante el año tenían el propósito de compensar, por lo menos en parte, la caída de los ingresos, en especial de las exportaciones de petróleo. Si este propósito se hubiera cumplido, las cifras de gasto habrían sido sustancialmente inferiores a las presupuestadas, y no similares, como sucedió en la práctica. Es más, ni siquiera esto último se hubiera cumplido si se incluyera en el concepto de gasto a la intermediación financiera y al déficit de otros.

Por desgracia, los anuncios de ajustes que no se reflejaron en resultados claros restaron credibilidad al gobierno. Hacia febrero del aquel año ya se anticipaba que la ambiciosa meta presupuestal de lograr un déficit fiscal total del 5.1% del PIB no se cumpliría. Para entonces ya se reconocía dentro del sector público, que sería necesario tomar medidas enérgicas para evitar que el déficit financiero rebasara el 6.5% del PIB. En dicho mes se hicieron anuncios espectaculares de readecuaciones presupuestales que incluían tanto medidas de recorte del gasto, como de racionalización en la captación de ingresos.

A pesar de que en mayo hubo indicios claros de que las medidas anunciadas no se estaban reflejando en las cifras, se prefirió seguir haciendo anuncios en vez de corregir los obstáculos que impedían el logro de lo prometido. En junio se dio a conocer un recorte adicional de 300 mil millones de pesos al presupuesto de gastos,

Cuadro 2
Composición de la diferencia entre el déficit
público presupuestado y el ejercicio en 1985
puntos porcentuales del PIB

	Presupuestado	Ejercido	Diferencia
Ingresos			
Presupuestales	31.3	30.3	- 1.0
Pemex	13.8	13.0	- 0.8
Otros	17.5	17.3	- 0.2
Gasto neto total			
sin intereses	26.7	27.5	0.8
Presupuestales	25.6	25.4	- 0.2
Int. Fin. y			
Déficit otros	1.1	2.1	1.0
Déficit sin			
intereses	- 4.6	- 2.8	1.8
Intereses			
devengados	9.7	12.4	2.7
Déficit total	5.1	9.6	4.5

Fuente: Presupuesto de Egresos 1986.

con lo que, se dijo, el recorte total alcanzaría los 700 mil millones. El significado de lo anterior resultó poco claro, ya que por un lado se hacían recortes y por otro había ampliaciones y sobregiros. Incluso, algunos funcionarios llegaron a señalar que, dentro de los recortes, se contemplaba la suspensión de tal o cual obra, sólo para ser desmentidos luego por otros funcionarios.

Además, la mayoría de los recortes que se prometieron eran claramente posposiciones de gastos y no ajustes estructurales permanentes. Ello fue especialmente obvio en el caso de los rezagos en el pago de transferencias y de participaciones de las entidades federativas en los

ingresos federales, los cuales representaban una parte significativa de los ajustes anunciados. Claramente, para lograr una cancelación definitiva y no sólo la posposición o retraso de las obras, lo que debió haberse hecho en su caso era la supresión de los gastos a que dichas transferencias o participaciones daban lugar en el presupuesto de salida. Aquí, como en el caso de los intereses, parece haber habido una tendencia a no encarar de forma rigurosa el control de lo realmente controlable en el ejercicio presupuestal.

Lo realizado en 1985 no sólo dejó mucho que desear en cuanto a los ajustes del gasto. En febrero, también se dio un anuncio en cuanto a que se realizarían ajustes importantes por el lado de los ingresos públicos. Empero, en todo el año no se hizo algo a este respecto que siquiera valga la pena de ser mencionado. La falta de claridad en las políticas, así como el no haber basado los ajustes fiscales en medidas de cambio estructural, restó efectividad a la política económica. Daba la impresión de que el propio gobierno no sabía lo que quería hacer, ni como se proponía hacerlo. Las proclamas de que se haría tal o cual cosa sin considerar las posibilidades reales de cumplirlo agravaron la confusión. El gobierno perdió credibilidad, agravándose la ya de por sí grave situación que se presentó a consecuencia de un ambiente internacional poco favorable para el país, así como del temblor de septiembre y sus secuelas.

1.2 Otros aspectos de la política económica

Para que una política de austeridad fiscal rinda frutos permanentes y a menor costo, debe ser apoyada por un manejo adecuado de todos los demás instrumentos de política económica. Así, por ejemplo, el cambio estructural de la economía, tan necesario para recuperar el crecimen-

to económico sobre bases firmes, no debió sólo limitarse al ámbito de la restructuración del sector público, sino que debió permear a toda la economía, buscando una utilización más racional de los recursos de la nación. En este apartado se recogen comentarios sobre el manejo que se dio de algunos instrumentos de la política económica durante los primeros tres años de aquella administración, poniendo énfasis en lo sucedido en 1985.

1.2.1 Política de comercio exterior

Entre las razones que explicaron el poco éxito obtenido hasta 1985 en el combate contra la inflación, la política comercial ocupó un lugar preponderante. Después del fuerte ajuste cambiario, las condiciones en 1983 resultaban idóneas para eliminar, de una vez por todas, el sistema de permisos previos de importación. El alto nivel de protección cambiaria resultado de la maxidevaluación de 1982, permitía sustituir, sin mayores riesgos para la planta productiva, los permisos por aranceles en prácticamente todas las fracciones arancelarias. Ello, sin necesidad de establecer tasas o precios oficiales demasiado altos para que siguiera existiendo un buen grado de protección.

De haberse aprovechado esa ocasión, hubiera sido posible igualar gradualmente, conforme el margen subvaluatorio se fuera agotando, los precios internos de los bienes comerciables con los precios externos ajustados por los aranceles correspondientes. En el largo plazo, el efecto regulador de los precios externos de los bienes comerciables habría tendido a generalizarse al resto de la economía, lográndose así que la tasa de inflación interna fuese cercana a la externa más el desliz cambiario.

Puede argüirse que esta oportunidad no fue aprovechada debido a que problemas tales como la incertidumbre cambiaria dificultaban la puesta en práctica de una

sustitución de permisos por aranceles durante el primer año de gobierno. Sin embargo, en 1984, cuando todavía existía un amplio margen de subvaluación, tampoco se hicieron esfuerzos importantes por eliminar el régimen de permisos. Hacia finales de 1984 sólo se habían eximido de permiso 2,833 fracciones arancelarias (de un total de 8,580) que representaban únicamente 22.1% del valor importado. Para establecer un punto de comparación, baste recordar que en el periodo 1956-74 el valor de las importaciones exentas de permiso representó, en promedio, 43.1% del total y que a mediados de 1980 fue casi 50 por ciento.

Como se señaló, las restricciones cuantitativas tienden a divorciar los precios internos de los externos con las repercusiones inflacionarias que esto tiene. Lo anterior se debe a que una vez establecida la cuota, una modificación en el desliz cambiario (hacia arriba o hacia abajo) no necesariamente se refleja en un cambio equivalente de los precios de los bienes correspondientes. En presencia de restricciones cuantitativas, es la escasez del producto como consecuencia del racionamiento del permiso y no el costo de importación, el determinante fundamental del precio doméstico. De esa manera, el desliz cambiario por debajo del diferencial inflacionario con el exterior, que fue posible efectuar en 1983 y 1984 gracias al margen inicial de subvaluación, no ayudó en la medida de lo posible al control de la inflación, al tiempo que dicha estrategia otorgó ganancias monopólicas a los beneficiarios de los permisos. Las rentas así obtenidas por los importadores eran ingresos que el Estado podría haber captado si la protección se hubiera basado en aranceles.

Un régimen de protección comercial basado en permisos en lugar de aranceles tiende a ser discrecional y casuístico. Esto entorpece el proceso productivo al crear incertidumbre respecto a la fluidez y a las condiciones del

aprovisionamiento de insumos importados. Aunque en principio es posible racionar los permisos de forma tal que se alcance el nivel de protección deseado, en la práctica esto no resulta fácil. La protección nominal implícita derivada del permiso sólo puede determinarse *ex-post*, esto es, una vez que se conoce el precio interno al que la cuota dio lugar. Por lo tanto, si el número de permisos fue excesivo, la protección resultante será menor que la deseada. Si por el contrario se peca de cautela excesiva, los niveles de protección resultantes serán elevados y podrá haber presiones por parte de los importadores favorecidos y, en su caso, de los productores nacionales del bien en cuestión para evitar que se otorguen más permisos.

En la medida en que un régimen generalizado de permisos se traduzca en barreras a la importación, los esfuerzos que por otra parte se hagan para promover al sector exportador se verán parcial o totalmente contrarrestados. Las empresas eficientes y con potencial exportador pueden ver reducida su competitividad internacional, al tener que utilizar insumos nacionales caros y defectuosos producidos al amparo de la protección. Además, en términos generales, las barreras a la importación son incompatibles con la promoción de las exportaciones, pues las medidas proteccionistas tienden a elevar los precios internos de los productos importables, haciendo más rentable su producción a expensas del sector exportador.

En lo que toca a las repercusiones para el exportador de las mencionadas desventajas derivadas de la política comercial, en su momento se adoptaron una serie de medidas para tratar de compensarlas. Entre tales medidas, cabe destacar el régimen de importaciones temporales y los estímulos a la exportación considerados en el Programa Integral de Fomento a la Exportación (PROFLEX). Si

bien estímulos de este tipo permiten reducir el sesgo antiexportador, sus efectos benéficos sobre el resto de la economía son, en el mejor de los casos, parciales y, por ello, no pueden sustituir la necesidad de un cambio rápido y generalizado de permisos por aranceles.

Las deficiencias de la política de comercio exterior fueron uno de los factores explicativos del nulo avance hasta 1985 en la restructuración industrial. Hacia 1986 México seguía teniendo una industria ineficiente, incapaz de generar montos adecuados de producción por unidad de capital y de competir con éxito en el exterior. No se reconoció que había una contradicción entre proponer una reordenación del aparato productivo y ofrecer una protección a ultranza a la planta productiva existente. El ajuste estructural implicaba, en muchos casos, la liquidación de empresas y el remate de activos fijos, para que los adquirieran otras con una posición financiera más sólida. Incluso, en algunos casos habría que aceptar el cierre definitivo de plantas. No existía la opción de hacer reformas estructurales sin cierto sacrificio en cuanto a lo construido en el pasado.

Lo anterior no significa que no se debió haber prestado apoyo a las empresas. El drástico ajuste cambiario y el aumento de la inflación llevaron a la mayoría de ellas a una crisis de liquidez que no necesariamente reflejaba falta de viabilidad económica. Para hacer frente a lo anterior, habría bastado con brindar apoyos para que las empresas evitaran la concentración en el corto plazo de las amortizaciones reales de su deuda, tanto externa (lo que se hizo a través de FICORCA) como interna.

Sin embargo, se fue más allá, brindando al aparato productivo un excesivo nivel de protección cuantitativa contra las importaciones, a pesar de los altos niveles iniciales de protección cambiaria. Se desaprovechó así la oportunidad de iniciar un cambio estructural gradual, pero

firme, obligando a las empresas a aumentar su eficiencia productiva a medida que se fuera agotando la subvaluación del peso. Esto trajo como consecuencia dos resultados indeseables. Además del ya mencionado efecto negativo sobre el control de la inflación, el grado de competitividad con el exterior, al menos hasta 1986, no mejoró, lo que dificultó reanudar el crecimiento de la actividad económica sin que la inflación repuntase y sin que se erosionaran las reservas internacionales.

Hacia mediados de 1985, durante la reunión nacional de la banca el Presidente de la República señaló la necesidad de acelerar el proceso de racionalización de la política de comercio exterior. Para ello, la Secretaría de Comercio sustituyó los permisos de importación por aranceles en un buen número de fracciones arancelarias. Sin duda, dicha sustitución fue uno de los elementos clave para dicha racionalización. Sin embargo, la manera en que esta sustitución se hizo violaba los criterios con que debía procederse en la racionalización de la política de comercio exterior.

De acuerdo con el PND se debía buscar la disminución de la dispersión y del casuismo en materia de protección. Sin embargo, a través de una fijación caprichosa de los niveles arancelarios y del uso indiscriminado del precio oficial con propósitos proteccionistas, más que hacer una defensa antidumping, lo que se logró fue desvirtuar lo que en principio se buscaba obtener por medio de la sustitución de permisos por aranceles. Así, hacia 1985 la estructura de la protección no era significativamente menos caprichosa, casuista y dispersa de lo que había sido antes. Incluso, era muy probable que, por la forma en que actuaba la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (caso por caso y sin criterios generales bien definidos), esta estructura fuese entonces aun más deficiente.

Además, resultó completamente irracional que se procediese a la sustitución de permisos empezando por los productos de menor grado de elaboración. En el PRONAFICE se hablaba de cambiar la estrategia de sustitución de importaciones por etapas por otra menos caprichosa. Por ello, desde un inicio debió haberse mandado claramente la señal de que las cosas se harían a partir de entonces de manera más general, no procediendo en la sustitución de permisos de acuerdo al grado de elaboración de los productos, y sin dejar para el final la sustitución del permiso en los bienes de consumo. La secuencia que se pretendió seguir respetaba las prioridades de una estrategia, la de sustitución de importaciones por etapas, que supuestamente ya había sido abandonada.

En la medida en que el cambio de permisos por aranceles no se reflejara en modificaciones de la protección efectiva, dicho cambio sería en alto grado irrelevante. Sin embargo, en la medida en que la sustitución de permisos se reflejase en el grado de protección, la protección relativa entre sectores se vería sujeta a fluctuaciones bruscas, irracionales e innecesarias, si se persistía en la idea de proceder por etapas en dicha sustitución. Así, al disminuirse la protección para los bienes de producción se aumentaría la rentabilidad relativa de la fabricación de bienes finales. Sin embargo, la situación se revertiría cuando estos últimos bienes se fueran incorporando al proceso de sustitución de permisos y, por tanto, vieran reducido su margen de protección. Así, las señales que se mandaran serían erráticas y reversibles, de suerte que lejos de apoyar el cambio estructural en la dirección deseada lo obstaculizarían. Era urgente abandonar el gradualismo casuista con que en ese entonces se quería proceder en cuanto a la reforma de la política comercial.

La promoción de las exportaciones no sólo se había visto afectada por el sesgo antiexportador de la protec-

ción, sino que también el apoyo directo a los exportadores había padecido serias deficiencias conceptuales. En vez de proceder con estímulos automáticos y generalizados que disminuyeran el costo interno de la captación de divisas, lo que en principio sólo se podría lograr si el estímulo por dólar captado fuere similar para todo exportador actual o potencial, se insistió en diseñar estímulos especiales de acuerdo a ramas específicas siguiendo criterios que por su diversidad eran incompatibles. El único objetivo que racionalmente se podía perseguir con la política de promoción de exportaciones era el de aumentar, eficientemente, la captación de divisas. Todos los demás objetivos que se le adicionaron a dicha política sólo lograron hacer de ella un mecanismo burocrático pesado, costoso e incapaz de lograr meta alguna.

Además, la insistencia en condicionar los estímulos a contenidos de importación y al fortalecimiento de cadenas productivas reforzó el casuismo de la política comercial. Parece que tal insistencia se basaba en dos ideas muy generalizadas pero erróneas: primero, que de alguna manera era mejor, en general, exportar productos elaborados que semielaborados. Segunda, que la creación de cadenas productivas fortalecería al aparato productivo nacional ante la competencia del exterior. No parecía reconocerse que lo que la política de promoción debía buscar era que la exportación fuese ventajosa para el país, de suerte que lo relevante no era tanto el tipo de productos que se exportaran, sino que la rentabilidad de hacerlo fuera positiva. Y no había nada que sugiriese que tal rentabilidad era necesariamente mayor entre mayor fuese el contenido nacional. Piénsese, si no, en el dinamismo que habían tenido las maquiladoras.

Como consecuencia de la insistencia en asegurar contenidos mínimos nacionales, las industrias con mayores tasas de protección efectiva se vieron alentadas artifi-

cialmente a aumentar el contenido doméstico de su producción. Este propósito era opuesto al creciente proceso de desintegración vertical observable internacionalmente en los sectores más dinámicos de los mercados mundiales. Los cambios tecnológicos, la obsolescencia de los procesos y productos, obligaba a que si se quería ser competitivo se permitiera la flexibilidad para acudir en cualquier momento a las fuentes de insumos y componentes más ventajosas en cuanto a calidad y precio. Insistir en que se debía exportar una lista de productos determinada burocráticamente, con ciertos componentes de procedencia nacional, también detallados burocráticamente, era condenar a los exportadores a ser ineficientes.

Por último, al considerarse lo hecho en 1985 en materia de política de comercio internacional, no podía pasarse por alto el asunto de los DIMEX.¹ La versión finalmente adoptada de este instrumento excluyó mucho de la generalidad y automaticidad que tenía el proyecto originalmente propuesto. Además, la lista de mercancías excluidas de los DIMEX fue completamente discrecional e incluyó a los sectores tradicionalmente más protegidos. Así, el DIMEX estuvo desde un principio condenado al fracaso. Tal instrumento buscaba beneficiar a los exportadores con parte de las rentas derivadas de la protección no arancelaria. Quizá la época para que un instrumento como el DIMEX fuere eficiente para promover las exportaciones ya había pasado. En ese momento era más urgente eliminar la protección no arancelaria. Sin embargo, el episodio del DIMEX muestra claramente la reticencia existente y que era necesario vencer, para tomar

1 Con los derechos de importación para los exportadores se pretendió que estos últimos pudieran importar, sin necesidad de permiso previo, mercancías hasta por un monto equivalente al de sus exportaciones, las cuales podrían luego vender en el mercado interno.

medidas de tipo general. Es decir, medidas de amplio alcance y que se salieran del casuismo que había caracterizado a la política de comercio exterior. Los retos y cuestiones que abría la incorporación al GATT serán discutidos en otra sección.

1.2.2 Política cambiaria

La racionalización de la protección se dificultaba por la existencia de un mercado dual de divisas. Los diferenciales amplios entre el tipo de cambio libre y el controlado podían crear sesgos importantes en contra de las exportaciones y de la sustitución eficiente de importaciones. Por ejemplo, para un importador potencial, el atractivo de las importaciones podía estar más relacionado con la posibilidad de obtener divisas controladas que con las ventajas que dichas importaciones tuvieran sobre productos sucedáneos de origen nacional. Además, no parecía racional el que recibiesen un apoyo mayor a través de los cambios múltiples, actividades como el turismo y hasta la especulación, en lugar de la exportación de manufacturas. La racionalización de la política de comercio exterior debía ir acompañada de una racionalización de la política cambiaria, si no se quería correr el riesgo de caer en la ineffectividad en el manejo ambas, al contraponerse una con la otra.

Hasta ese momento, no parecía que en el diseño de la política se hubiese reconocido suficientemente esta relación entre la racionalización de la política de comercio exterior y la cambiaria. La existencia de tipos de cambio múltiples se consideraba en el PND como una medida temporal. Sin embargo, para 1986 dicho régimen cambiario parecía ya haber echado raíces. Incluso, algunos funcionarios llegaron a afirmar que la existencia de un tipo de cambio controlado sería permanente. Así, no

parecía concedérsele importancia al fracaso palpable que en la práctica había tenido el mercado dual en términos de sus propios objetivos. Ello, además de que propiciaba la corrupción.

Dada la importancia del tema, resulta conveniente analizar con mayor detenimiento lo que se pretendía lograr y lo que se había logrado con el mercado controlado de divisas. Se perseguían básicamente dos objetivos: 1) separar las transacciones de capital y especulativas de las transacciones de mercancías y servicios no financieros; y 2) que estas últimas transacciones se realizaran a un tipo de cambio más estable que el que se produciría en un mercado cambiario unificado. Sin embargo, hasta esa fecha ninguno de estos dos objetivos se había cumplido en un grado que justificase los costos en que se había incurrido. Al respecto, es pertinente hacer las siguientes consideraciones:

- La separación auténtica de las transacciones corrientes de las de capital hubiera requerido que nada de las exportaciones de mercancías y servicios no financieros se canalizara a través del mercado libre.
- Las únicas transacciones que deberían realizarse al tipo de cambio de dicho mercado serían las de activos financieros domésticos y externos. Dado que en las condiciones entonces prevalecientes no era de esperarse una demanda fuerte de activos en pesos por parte del exterior, en caso de que realmente se respetara la separación de las transacciones corrientes de las de capital que se decía perseguir con el mercado dual, el segmento libre hubiera carecido prácticamente de oferta.
- A consecuencia de lo anterior, la simple existencia de un mercado libre se explicaba porque algunas transacciones corrientes se realizaban en dicho mercado, como

lo eran las del turismo y las transacciones fronterizas. Pero entonces se podía afirmar que en cuanto a la oferta de divisas, en la práctica la existencia de un mercado libre había servido sólo para conceder un tipo de cambio mayor a unas cuantas actividades de la cuenta corriente que al resto.

- Con todo, la oferta en el mercado libre era muy delgada e inestable. Una de sus fuentes principales, el turismo, era completamente estacional. Así, tal como estaba diseñada la separación del mercado, no debería haber sorprendido a nadie la gran volatilidad que registraba el segmento libre.
- Aun cuando hubiera un estricto control y se evitara que el mercado libre “contaminara” a los mercados reales de mercancías y servicios a través de prácticas fraudulentas, los movimientos en el tipo de cambio libre siempre afectarían las decisiones de inversión para la producción de mercancías incluidas en el mercado controlado. Ello debido a que las fluctuaciones del cambio libre necesariamente repercutían en el rendimiento real de los activos financieros y, por ende, en los costos de capital de las empresas.
- En la práctica era falso que la existencia de un mercado cambiario libre hubiese permitido estabilizar el tipo de cambio controlado, que era supuestamente el relevante para el aparato productivo. En la realidad, para tratar de evitar diferenciales demasiado grandes entre los dos tipos, el controlado había tenido que ajustarse violentamente en persecución del tipo de cambio libre que, como argumentamos, era por su propio diseño sumamente volátil.
- La frontera es una parte muy importante del territorio nacional que no debería ser ignorada. Dado su alto grado de interrelación con los Estados Unidos, para los habitantes de dicha zona la separación que se quería

lograr entre transacciones corrientes y de capital por medio del mercado dual era, de entrada, imposible, al estar en el mercado libre el grueso de las transacciones fronterizas. Así, los niveles de vida de los habitantes de la frontera se vieron afectados de manera clara y directa por las fluctuaciones del tipo de cambio libre.

- El control de las importaciones y de las exportaciones en el mercado controlado para evitar fraudes y fugas fue siempre muy difícil de lograr. En principio era más difícil administrar el mercado controlado de divisas que, por ejemplo, el impuesto sobre la renta. Si en este último caso no había sido posible reducir la evasión a niveles moderados, ¿qué se podía esperar en cuanto a la administración del mercado controlado de divisas?
- La unificación del mercado cambiario hubiera llevado a un tipo de cambio real mayor que el prevaleciente en el mercado controlado. Esto, por sí mismo, habría tenido un impacto alentador sobre las exportaciones más importante que la mayor parte de lo que se había hecho para promoverlas, como lo fue la proliferación de medidas casuistas y discrecionales que, en los más de los casos, no servían sino para fomentar la arbitrariedad y hasta la corrupción.

A partir de la segunda mitad de 1985, el tipo de cambio libre se vio sujeto a fluctuaciones violentas. Diversos factores fueron responsables de dicho fenómeno. Algunos de carácter exógeno como, hasta cierto punto, la caída de los ingresos petroleros, el efecto sobre el turismo de la mala propaganda que en el exterior se le hizo al país y, también, a consecuencia del temblor de septiembre. También hubo acciones de política que aumentaron la incertidumbre y la desconfianza, haciendo que éstas se reflejaran en el tipo de cambio. El haber realizado anuncios de ajustes en el presupuesto fiscal para terminar con

un déficit muy abultado alimentó la falta de credibilidad en el gobierno; un decreto de expropiación de vecindades y predios mal diseñado y peor ejecutado recrudeció el nerviosismo de los ahorradores. Por último, la decisión de cancelar ocasionalmente las subastas de CETES restó flexibilidad a la política de tasas de interés para hacer frente con oportunidad a los ataques especulativos contra el peso, sin lograr siquiera el objetivo de abatir el rédito.²

Se podría pensar que de haber existido en 1985 un mercado uniforme, las fluctuaciones existentes del tipo de cambio libre se hubieran presentado también en el tipo de cambio único y que, por tanto, la existencia del tipo de cambio controlado sirvió para proteger a la planta productiva de fluctuaciones violentas. Además de lo ya argumentado en el sentido de que en la práctica el mercado controlado había tenido que sufrir ajustes violentos como consecuencia de la gran volatilidad del mercado libre, es conveniente hacer otras tres consideraciones al respecto. Primero, un mercado unificado tendería a ser mucho menos volátil que el libre: las transacciones cambiarias de toda la economía eran menos volátiles que las incluidas en el mercado libre. Segundo, si se cometían errores de política, era preferible que sus efectos se mostraron claramente desde un principio, y no que éstos se fuesen acumulando disimuladamente hasta hacerse explosivos. Siempre uno de los indicadores de si una economía va bien o mal puede ser el comportamiento del tipo de cambio en un mercado unificado (las variaciones del mercado libre en el sistema dual podrían atribuirse a fluctuaciones muy concretas en mercados muy

2 Era frecuente que se pusiera un tope arbitrario a la tasa de interés "determinada" en la subasta de los certificados de la Tesorería, llegándose ocasionalmente, como se menciona en el texto, a la cancelación de la subasta.

volátiles como el turismo). Tercero, si bien era cierto que, en la situación entonces prevaleciente, la economía mexicana enfrentaba “choques” desfavorables del exterior, un tipo de cambio uniforme tendería a la subvaluación. Y esto podía considerarse más una ventaja que una desventaja, ya que hubiera representado un movimiento en la dirección correcta para poder enfrentar dichos “choques”.

1.2.3 Política monetaria y financiera

En 1983, al inicio del programa de estabilización de aquella administración, la importante subvaluación que tenía el peso hacía poco probable una nueva devaluación. Por ello en ese año fue posible ofrecer tasas reales de interés negativas que, no obstante, dejaban un diferencial cubierto por movimientos esperados del tipo de cambio respecto de las tasas externas sumamente favorable para el peso. Ello permitió que el valor real de la deuda pública bajara sustancialmente al erosionarse significativamente a consecuencia de una tasa de interés que, al estar por debajo de la inflación interna, no reponía el valor real de las obligaciones gubernamentales en poder del público.

Al inicio de un programa de estabilización, este uso del impuesto inflacionario para reducir el valor real de la deuda pública facilita el ajuste posterior de las finanzas públicas al reducir a valor constante el pago de intereses por dicha deuda. Pero nunca es posible hacer uso de este expediente de manera reiterativa e indefinida. Llega un momento en que la disminución del acervo real de deuda debe hacerse fundamentalmente por medio de reducciones del déficit público a través de ajustes del gasto no financiero y mediante el aumento de los ingresos. Ello se debe a dos razones de peso.

En primer lugar, a que es necesario recuperar la

confianza de los agentes económicos en la estabilidad del valor real de los activos denominados en moneda doméstica. El uso reiterado del impuesto inflacionario causa estragos irreparables en la confianza en la moneda nacional, de suerte que se vuelve contraproducente. Así, llega un momento en que al disminuir la demanda real para las obligaciones del gobierno, el financiamiento del déficit con crédito interno sólo puede lograrse con tasas de inflación crecientes. En segundo lugar, las condiciones prevalecientes a partir de 1985 en la economía no permitían ofrecer tasas reales de interés negativas bajo el supuesto de que las expectativas cambiarias permitían hacerlo sin que los activos en pesos perdieran atractivo *vis a vis* los del exterior. De hecho, las expectativas cambiarias en esa época eran sumamente volátiles y, en la medida en que dependían sobre todo de los acontecimientos en el mercado petrolero, podían volverse francamente desfavorables.

Así, en concordancia con lo anterior, las tasas internas de interés fueron revirtiendo su signo hasta volverse positivas, sobre todo a partir del segundo semestre de 1985. Más aun, el crecimiento del déficit público que se vino presentando desde mediados de 1984 añadió presión sobre las tasas de interés. Al crecer las necesidades de financiamiento del sector público, y para evitar un disparo inflacionario exorbitante, fue necesario financiar los aumentos del déficit por arriba de lo programado fundamentalmente con instrumentos que no hicieran crecer el circulante monetario. Así fue que se buscó colocar una mayor cantidad de CETES y que se aumentaron los requisitos de encaje bancario.

De esa manera se evitó que la proporción del déficit público que se financiaba con emisión primaria no rebasara ciertos límites. El resultado fue que mientras la política fiscal en la segunda mitad de 1984 y en 1985 fue

incapaz de poner en orden a las finanzas públicas, la política monetaria se hizo más restrictiva para compensar el impacto inflacionario de la primera. El costo fue elevado al subir las tasas de interés y disminuir el crédito a los particulares. Además cada vez era más difícil que la política monetaria restrictiva pudiera compensar los impactos inflacionarios de la política fiscal, ya que la carga de los intereses sobre la deuda pública seguía creciendo. Era imposible que por sí sola la política monetaria pudiera hacer las funciones de los demás instrumentos de política. Así, era urgente que los propósitos de saneamiento a fondo de las finanzas públicas no se pospusieran. De otra manera la política monetaria hubiera tenido que seguir siendo cada vez más restrictiva, causando daños irreparables a la planta productiva, sin evitar que tarde o temprano la inflación se disparase. De haberse persistido en esa situación, más hubiera valido que se abandonara el propósito de controlar la inflación.

Si bien en el corto plazo la política monetaria puede compensar deficiencias en la política fiscal, a largo plazo estas dos políticas no pueden ser independientes. Neil Wallace, conocido economista norteamericano, ha señalado en el contexto de la economía estadounidense que cuando las políticas seguidas por las autoridades monetaria y fiscal han sido inconsistentes, de hecho ambas se han comportado como en un juego del gallo y la gallina, a ver quién pisa a quién obligándola a retractarse. Así, por ejemplo, si la política fiscal fuese relativamente expansiva y la monetaria contraccionista, el crecimiento de la deuda en bonos gubernamentales que generaría el déficit público, ante la negativa de la autoridad monetaria a financiarlo con emisión de dinero, se vería agravado por el concurrente aumento de la tasa de interés. El servicio de la deuda pública crecería, y si la autoridad monetaria persistiese en compensar el efecto expansivo del déficit sobre

la demanda agregada, la política monetaria tendría que volverse cada vez más restrictiva, acelerando de manera explosiva el crecimiento de la deuda pública no monetaria. A la larga uno de los dos debe ceder, pues la demanda por bonos públicos no puede ser ilimitada: o la autoridad monetaria cede y monetiza una parte mayor del déficit o la autoridad fiscal lo disminuye. Esta retractación tendrá que ser más drástica mientras más haya durado la inconsistencia entre la política fiscal y la monetaria, pues también sería más grande el acervo de deuda excesiva que se habría acumulado. Un riesgo como el anterior era el que hubiera amenazado en 1986 a la economía mexicana, de no haberse tomado ese año medidas encaminadas al ajuste adicional de las finanzas públicas.

1.2.4 Política salarial

Sin prejuzgar casos particulares, es evidente que, en términos generales, fueron los trabajadores los que básicamente absorbieron a través de una aguda caída de los salarios reales, el peso de la crisis. En especial, el éxito relativo en el control de la inflación se debió en una alta proporción a la caída de los costos laborales en los procesos productivos. Sin embargo, en 1985 la inflación dejó de descender, pero no así los salarios reales.

Durante aquel lapso, hubo sectores de la población que no contribuyeron en el costo del ajuste, o al menos no en la misma proporción que los trabajadores. De 1981 a 1984 la participación de los trabajadores en el ingreso nacional disponible cayó del 43.3 al 32.9 por ciento. Más aun, mientras que en ese periodo la suma de las remuneraciones a los trabajadores decreció 27.5% en términos reales, el resto de los componentes del ingreso nacional disponible crecieron 12.6 por ciento.

Al mismo tiempo, la propia política respecto a pro-

tección arancelaria y estímulos gubernamentales a determinados sectores industriales, propició que hubiera quienes, lejos de verse afectados negativamente por la crisis, medraran a costillas de ella, usufructuando el casuismo y la arbitrariedad de las políticas industrial y de comercio exterior. Hubo empresas que a pesar de dejar pingües dividendos a sus dueños, se las ingeniaban para mostrarse en los estados contables, como si estuvieran al borde de la quiebra. Al mismo tiempo evadían impuestos, conservaban sus mercados protegidos de la competencia externa, obtenían dólares controlados para sus importaciones y eludían el control cambiario al momento de exportar.

En las circunstancias explicadas, no se justificaba el seguir haciendo gravitar el control inflacionario sobre la economía de los trabajadores. Había también que exigirle al resto de los sectores que contribuyeran al ajuste. A partir de ahí, deberían ser los demás instrumentos de política económica, no sólo la política salarial, la que se usase para abatir la inflación. Si esto no se lograba, más valía abandonar el objetivo antinflacionario como prioridad de la estrategia, para seguir una pauta de indización similar, por ejemplo, a la de Brasil. Lo que en las condiciones de 1985 ya no era razonable era permitir que el salario continuara contrayéndose con el propósito de contener la inflación y que, a pesar de ello, la inflación creciera, al tiempo que otros se enriquecían por obra y gracia de la regulación y los estímulos gubernamentales.

2. Condiciones externas

Como consecuencia de los retrocesos en materia de estabilización que se produjeron desde 1984, la situación del país se volvió sumamente complicada. En especial, el retraso en la toma de medidas en 1985, cuando ya había indicios de que 1986 sería un año difícil para México,

coadyuvó a que la situación se volviese doblemente complicada. Ello, no sólo porque posteriormente tuvo que hacerse frente a los agudos problemas que presentó al país el panorama internacional, sino porque también tuvieron que corregirse algunos de los desequilibrios internos que se habían dejado crecer sobre todo el año precedente. En esta sección se analizan algunos aspectos de la economía internacional que, en 1986, tuvieron impactos sobre la economía del país.

2.1 Consideraciones en el mercado petrolero

A consecuencia de la guerra de precios, la cotización del crudo bajó dramáticamente después que la OPEP decidió proteger su participación en el mercado a costa del objetivo de mantener los precios. Una idea del descenso de los precios la da el hecho de que en menos de un mes el petróleo Brent del Mar del Norte había descendido más de 30 por ciento. Por otra parte, se difundió una gran incertidumbre acerca del tiempo que podría durar dicha guerra de precios y al nivel al que podría llevar al precio del crudo. Al respecto, había dos protagonistas que eran decisivos para el resultado.

Por una parte estaba Arabia Saudita, la que en 1981 había llegado a exportar diez millones de barriles diarios con una entrada anual de divisas superior a cien mil millones de dólares. Así, a medida que otros productores fuera de la OPEP aumentaron su producción y la demanda de los países importadores decreció de manera importante como resultado de los esfuerzos realizados para ahorrar energía, el mercado fue debilitándose. Para proteger los precios, la OPEP decidió limitar su producción. Sin embargo, prácticamente todo el esfuerzo se concentró en Arabia Saudita, la que redujo su producción a cerca de 2 millones de barriles diarios. Empero, dicho esfuerzo llevó

a ese país a tener que soportar aumentos en su déficit en balanza de pagos, con lo que sus reservas cayeron sustancialmente en esos años. Adicionalmente, para compensar en parte lo anterior, ese país también redujo significativamente sus programas de desarrollo y sus gastos militares.

Sin embargo, no tardó Arabia Saudita en manifestar su inconformidad con el hecho de ser el único país productor que se esforzaba de manera real para estabilizar el mercado. El objetivo de colocar mayores volúmenes a un precio menor tuvo el propósito de disciplinar a los productores fuera y dentro de la OPEP. En especial, hubo la intención declarada de obligar a la Gran Bretaña a sentarse a negociar volúmenes y precios. Esto se debía a que dicha nación había socavado los intentos de estabilizar el mercado al vender su producción de crudo a precios encadenados al del mercado "spot".

Se decía entonces que en la guerra de precios la posición de Arabia Saudita era más fuerte que la de Inglaterra. Se mencionaba que el costo del petróleo saudita era menor a un dólar por barril, mientras que para Inglaterra la extracción del petróleo en el Mar del Norte dejaba de ser rentable al precio de 15 dólares. Sin embargo, para Inglaterra el petróleo, aun cuando era muy importante para su economía, lo era menos que para los países de la OPEP. Los ingresos provenientes de la exportación de petróleo representaban menos del 10% de los ingresos fiscales y alrededor del 5% del producto nacional de ese país. Si bien la caída del crudo tuvo repercusiones importantes sobre la economía británica, los efectos estuvieron lejos de tener la trascendencia que tuvieron en casos como los de México, Nigeria o Venezuela, por ejemplo.

Era claro que de proponérselo, Inglaterra podía soportar indefinidamente las presiones sauditas. Por su

parte, Arabia Saudita se beneficiaría en el corto plazo de la persistencia de la guerra de precios. Con su capacidad instalada este país podía fácilmente duplicar y, quizá, hasta triplicar su producción. Mientras los precios no cayeran a menos de la mitad de lo que eran antes de iniciarse la guerra de precios, la balanza de pagos de Arabia Saudita incluso podría fortalecerse.

La duración de dicha guerra de precios era incierta y tendía más bien a determinarse políticamente que por consideraciones de tipo económico. En concordancia con esta incertidumbre, los pronósticos variaban notablemente. Hubo analistas que aseguraban que la guerra no duraría más de tres meses, mientras otros especulaban que podría prolongarse por año y medio. Mientras tanto, en el corto plazo el precio tendió a debilitarse aún más, porque los demandantes intentaban posponer compras en la esperanza de comprar más barato luego, mientras que los productores intentaban apresurar sus ventas antes de que el precio bajase más.

Para México, los perspectivas fueron particularmente inciertas y desfavorables. El grado de incertidumbre a finales de 1985 y principios de 1986 era alto, y era posible anticipar una disminución muy significativa del precio del crudo mexicano, aunque pocos previeron su magnitud. La expectativa menos desfavorable era que la guerra de precios tuviese un fin rápido, pero que, a consecuencia de los arreglos entre los productores, México no pudiese colocar los volúmenes señalados en su plataforma petrolera. Así, el menor impacto probable se estimaba en una disminución de ingresos para el país de unos cinco mil millones de dólares. Más aún, las perspectivas del mercado petrolero eran malas a mediano plazo. No se esperaba que hubiera un fortalecimiento importante de los precios durante el resto de esa década.

2.2 Actividad económica y tasas de interés externas

Hacia finales de 1985, antes de que la guerra de precios del petróleo se manifestara por completo, se estimaba que en 1986 el crecimiento de los países desarrollados sería más bien débil. Si bien se esperaba un ligero repunte en los Estados Unidos de 2.9% después del 2.4% en 1985, no sucedía lo mismo con las estimaciones para Japón y Europa. Se esperaba un crecimiento de la economía japonesa de 3.5%, después de haber crecido al 5% en los dos años anteriores. Por su parte, Alemania Occidental, la más importante de las economías europeas, sólo crecería de acuerdo con los pronósticos a una tasa similar a la del año previo. Por otro lado, no se esperaban variaciones importantes de las tasas de interés.

Después, como consecuencia de la guerra de precios, los econométricos calcularon que, en promedio, la tasa de crecimiento de los países desarrollados podría aumentar 0.375 puntos porcentuales y su inflación disminuir un punto. En la medida en que esta caída de la inflación se reflejara en una caída de magnitud similar de la tasa de interés, México podría ahorrarse alrededor de 800 millones de dólares en el pago del servicio de su deuda externa. Sin embargo, tal caída de la tasa de interés era incierta, aun cuando, en efecto, bajase la inflación. Si bien se podía esperar que el acta de Gramm-Rudman lograra reducir en algo el déficit fiscal norteamericano, se estimaba que la FED podría oponerse a una baja de la tasa de interés argumentando que, debido a la recuperación de la actividad económica, tal movimiento sería innecesario. De cualquier manera, si alguna variable era entonces difícil de predecir, ésta era la tasa de interés. Al diseñar la política para 1986, era mejor no esperar que hubiese alivio alguno por este lado para contrarrestar el impacto negativo que

pudiera infringir la caída inminente de los precios del petróleo.

México podía esperar más por el lado de un crecimiento de las exportaciones no petroleras. Para ello tendría que aprovechar, mediante políticas internas adecuadas, la oportunidad que brindara un mayor crecimiento externo para elevar sus exportaciones. Sin embargo, era difícil que cualquier logro alcanzara a compensar la caída de la captación de divisas por exportación de petróleo. Por ello, era necesario recurrir a otros ajustes: menores importaciones o mayor financiamiento externo. Sin embargo, dado que a mediano plazo las perspectivas del petróleo eran malas y que no era deseable continuar con la dependencia del petróleo, parecía necesario adoptar una estrategia agresiva de política comercial.

3. Planes y perspectivas de la política económica

Al inicio de aquella administración se reconoció la inconveniencia de seguir dependiendo del petróleo en tan alto grado para la generación de divisas y para el financiamiento del gasto público. Sin embargo, a este reconocimiento no siguieron acciones concretas y de largo alcance para reducir drásticamente dicha dependencia. Como consecuencia, la solvencia de la economía mexicana se encontró seriamente amenazada cuando el mercado petrolero internacional evolucionó en forma desfavorable.

Una posibilidad teórica para superar esa problemática hubiera sido que, simplemente, alguien le concediera a México financiamiento externo adicional y que la política económica siguiera su curso corriente. Empero, eso hubiera equivalido a ignorar los problemas y permitir que se siguieran acumulando. En aquella circunstancia de altos niveles de endeudamiento, el simple financiamiento de los problemas no se presentaba como una solución,

sino como el agravamiento posterior de los mismos. Hubiera sido frustrante que todo el embrollo de la caída de los precios del crudo hubiese quedado sólo en que la comunidad internacional concediera créditos adicionales. Si bien la necesidad de corregir dichos problemas era inescapable, había que aprovechar la ocasión para introducir reformas en la política económica que se había venido siguiendo. Y cuando así se requiriera, reforzar aquellas medidas que fuesen necesarias para sortear los impactos que se avecinaban. A continuación se recogen algunas reflexiones sobre esta materia.

3.1 El ajuste fiscal en 1986

Para 1986 se programó un déficit fiscal de 4.9% del PIB, lo que parecía una meta demasiado ambiciosa. En la elaboración de ese presupuesto se dejaron pocos "colchones" para acomodar la ocurrencia de eventos no considerados en su formulación. En especial, dada la incertidumbre acerca de la evolución del mercado petrolero que ya existía por lo menos desde mediados del año previo, se debieron haber dado márgenes o adoptado "rangos" para que los resultados presupuestales reflejaran la gran incertidumbre prevaleciente. En lugar de eso, se dio una cifra de déficit global tan apretada, que desde un principio su cumplimiento parecía imposible.

Siempre es inconveniente anunciar metas de política económica que será casi imposible cumplir. Al respecto hubiera sido preferible anunciar un déficit fiscal de entre 5 y 7% del PIB, señalando que la cifra alta estaba relacionada con una evolución relativamente pesimista del precio del petróleo.³ De esa forma hubiera sido posible

3 Aunque en esta recopilación se decidió no incluir explicaciones *ex-post* de lo que

acomodar hasta 6 dólares adicionales de caída en dicho precio, respecto de la cifra contemplada en el presupuesto. No era conveniente repetir la historia de 1985, cuando también se anunció un déficit de 5% y se terminó con una cifra casi del doble. Se precisaba tomar medidas enérgicas para terminar con un déficit lo más cercano posible a la meta, a pesar de las circunstancias poco favorables. No parecía deseable seguir desgastando la credibilidad del gobierno con objetivos inalcanzables.

Era pues necesario ejercer un control enérgico sobre el presupuesto. Sin embargo, en la primera parte del año, se registraron ciertas reticencias de algunas empresas públicas para sujetarse a la disciplina presupuestal. Supuestamente la SPP debía responsabilizarse en principio del control presupuestal. Sin embargo, difícilmente podría hacer algo esta Secretaría, si al mismo tiempo no se le daba autoridad suficiente para imponer a los directores de las empresas, organismos y entidades la disciplina requerida para que los propósitos no quedasen en simples intenciones. Por ello fue clave para los desarrollos posteriores que a partir de 1986 la autoridad presupuestal se dedicara de lleno a poner orden en el ejercicio del gasto, y que para ello contara con todo el respaldo del Ejecutivo.

en su momento el autor sostenía, en este caso la importancia del asunto requiere hacer una excepción. El impacto externo en 1986 fue mucho mayor que el que a principios de 1986 pronosticaban incluso los observadores más pesimistas. Fue necesario así devaluar el peso en forma significativa, con lo que la inflación, la tasa de interés y en consecuencia el déficit gubernamental se dispararon. Este alcanzó un valor de 16% del PIB. Claramente, el señalamiento del texto, hecho con anterioridad a ese fenómeno, quedó fuera de la realidad. La evolución de 1986 en adelante es objeto de análisis en la última parte de esta publicación.

3.2 Control presupuestal y cambio estructural en el sector público

En la presupuestación es donde se pueden reflejar las prioridades sectoriales reales de la acción directa del gobierno. Aquí se determina el éxito o fracaso de muchos de los objetivos y criterios de la planeación y la programación. México ha carecido de un proceso de presupuestación que permita encadenarla eficazmente al contenido y las prioridades sectoriales de los programas. Más aun, la manera en que se diseñan y ejecutan los presupuestos no asegura el control ni promueve la eficiencia de las entidades públicas. La difícil situación que enfrentaba el país en 1986 agravaba los perjuicios derivados de este estado de cosas. Por ello el autor hizo entonces las sugerencias que a continuación se discuten y que, no está por demás decirlo, no tuvieron eco.⁴

Mucho se habló en esa época de la necesidad de descentralizar decisiones de gasto dentro del sector público, en especial en el sector paraestatal. Se argumentaba que era imposible centralizar todas las decisiones de un sector tan grande como lo era el paraestatal. Sin embargo, la conveniencia de reducir los controles presupuestales sólo era deseable en aquellas empresas a las que, simultáneamente, se les imponían techos estrictos a los apoyos financieros y a las transferencias que recibían del sector central. Mi idea era que si tales recursos no alcanzaban tuvieran que recurrir ya fuera a la liquidación, bancarrota, venta de activos propios o recortes de gasto. Lo que a mi juicio no era razonable era proponer que se diera a las empresas públicas libertad para ejercer sus presupuestos,

⁴ Ello a mi juicio no le resta interés a las consideraciones de esta sección, sino más bien significa que pueden seguir teniendo actualidad.

a la vez que se les dejaba la opción de recurrir, en última instancia, al financiamiento del gobierno si incurrían en excesos de gasto. Tenían en su caso que encontrarse mecanismos para obligarlas a hacer los ajustes estructurales requeridos para su supervivencia.

Sin embargo, este tipo de libertad presupuestal para las empresas públicas, que debía incluir "la libertad de morir solas", no podría aplicarse por igual a todas ellas. El criterio tenía sentido si se les dejaba en libertad para fijar precios, comprar y vender activos, redefinir su línea de productos. Además, se debería imponer el requisito de que las empresas en esta tesitura no fueran de las dedicadas a actividades que el Estado se reservaba con exclusión de los particulares. Las demás empresas, a las que se les señalaba centralizadamente el precio de sus productos y que tenían una finalidad indiscutible de servicio público, deberían contar siempre con el apoyo del sector central. Puesto que a este tipo de empresas no podía aplicárseles la libertad presupuestal propuesta para el otro tipo de empresas, debería sujetárseles a controles presupuestales más rigurosos. En otras palabras, si se quería tener un control más eficiente sobre las finanzas públicas globales, se debía sujetar a las empresas, y también a los organismos y entidades del sector público, a alguno de los dos extremos dependiendo de sus características particulares: controles presupuestales estrictos o libertad absoluta sin apoyos centrales.

En los proyectos de reestructuración o, como se les llamó, de redimensionamiento del sector público, se puso un énfasis muy especial en la venta de empresas. Sin embargo, esto bien fácilmente podía convertirse en un ejercicio frustrante. No existían mercados de empresas o de plantas de producción como los de productos de consumo o de inversión. Así, no era tan fácil salir a vender simultáneamente un gran número de empresas a un

precio más o menos adecuado. Las experiencias de otros países que habían tratado de vender al mismo tiempo un cúmulo numeroso de empresas públicas mostraba que no era tarea sencilla y que en no pocas ocasiones se había tenido poco éxito.

Sin embargo, la venta masiva y rápida de empresas no era el único mecanismo para racionalizar el sector paraestatal. Incluso, podía no ser conveniente insistir demasiado en la venta como el mecanismo prioritario. En muchos casos podría ser más viable y hasta preferible, la liquidación o la reestructuración interna de las empresas. La estrategia de control presupuestal para aquellas empresas a las que fuese factible dejarlas en libertad e independencia presupuestales podría ayudar a decidir cuál de las tres alternativas (venta, liquidación o reestructuración) era más conveniente. De hecho, tal decisión se podría hacer de manera totalmente descentralizada y, en principio, obedecer mejor a las características peculiares de cada caso. Más aun, la decisión no tendría que tomarse inmediatamente para todos los casos. Había algunos en que, por ejemplo, podía ser inconveniente vender inmediatamente pero no después; la inclusión o exclusión de tal o cual producto de la línea de producción de una empresa podría ser una decisión periódica; etcétera.

El éxito de lo que se decidiera hacer para la racionalización del sector público dependería de la calidad de la administración de los organismos, entidades y empresas del sector público. En ese momento más que nunca, dada la necesidad de "entrarle" a la reconversión industrial que se realizaba a nivel mundial, el éxito de las empresas dependería quizá como nunca antes de la calidad de los administradores. La capacidad administrativa había adquirido importancia creciente en la medida en que las innovaciones se sucedían en todos los niveles a una velocidad mayor. Ciertos procesos, diseños, productos o

hasta líneas completas de producción se podían volver obsoletas de un día para otro. Los administradores ya no podían concretarse a seguir, plácidamente, las rutinas de su antecesor sin poner en peligro la eficiencia y competitividad de la empresa.

Por todo lo anterior, era inconveniente que la dirección de las empresas del sector paraestatal siguieran ocupándose por consideraciones de carácter político. Se debía profesionalizar la administración de la empresa pública manteniéndola al margen de las vicisitudes de la política. Era también preciso adoptar disposiciones para reglamentar los procesos de nombramiento, duración del cargo y sustitución por motivos especiales de los directores generales de las empresas públicas y de los miembros de sus consejos de administración. Aun cuando hacia 1986 ya se había hecho algo en ese sentido en el caso de la banca, se precisaba una reglamentación más detallada y para todo el sector paraestatal. El destituir a un director para poner a otro debía explicarse en términos de los resultados de la empresa, siguiendo procesos penales cuando así se requiriera. Lo que ya no parecía tolerable era que se repitiese el reacomodo por consideraciones políticas a todos los niveles con violación de toda consideración de eficiencia técnica. Estaba demostrado que un mal administrador podía fácilmente "tronar" a una empresa sana.

3.3 El ingreso al GATT y la política de comercio exterior

La escasez de divisas que afectaba al país y que hacia 1986 se había agudizado obligaban a un esfuerzo para aumentar la eficiencia en su captación y uso. Por el lado de las exportaciones esta eficiencia requería que la generación de divisas se efectuase al menor costo posible en recursos internos. No se trataba de promover exportaciones a

cualquier costo, sino de hacerlo eficientemente. En principio, esto requería que todos los exportadores actuales o potenciales gozaran igualmente de los estímulos por dólar de exportación. El casuismo en la promoción de exportaciones, como lo era el otorgamiento de paquetes especiales de estímulos por rama y hasta por empresa, a lo único que llevaba era a una gran ineficiencia. Ante el alto volumen de la deuda externa, que obligaba a tener superávits comerciales muy altos para financiar su servicio, era necesario que estos superávits se obtuvieran al menor costo posible. Por el lado de las importaciones, se necesitaba un racionamiento eficiente de un monto reducido de divisas. En este orden, lo que se requería era que cada importador actual o potencial pudiese hacerse de divisas al mismo costo. El abaratamiento relativo de las mismas para algunos sectores podía llevar fácilmente a su uso ineficiente.

Por otro lado, la eficiencia general de la política de comercio exterior requería que el precio efectivo de las divisas que se pagase a cada exportador fuera aproximadamente igual al costo efectivo que por las mismas pagase cada importador. En esta situación, el tipo de cambio real efectivo debía ser el mismo para exportadores e importadores. En la situación óptima, el beneficio marginal de la promoción de exportaciones y de la sustitución de importaciones debía ser el mismo.

La racionalización de la política de comercio exterior debía tender a lograr lo anterior a través de la sustitución de permisos por aranceles y de la gradual eliminación de la dispersión de estos últimos. Ello, al tiempo que se tomaran medidas para aliviar el sesgo antiexportador de la protección. En otras palabras, no debería tratarse tanto de lograr tal o cual avance en la sustitución de importaciones a cambio de tal o cual avance en la promoción de exportaciones, sino de lograr, a través de incentivos

adecuados (generales y automáticos), que el país obtuviera divisas con la combinación más adecuada de estos dos mecanismos. Dadas las restricciones que existían en el mundo para aumentar las exportaciones, era probable que México tuviera que ajustar más su balanza comercial por el lado de la sustitución de importaciones que por el de un aumento de las exportaciones. Sin embargo, en todo caso éste debía ser de preferencia el resultado de adoptar los incentivos correctos que el de algo deliberadamente buscado.

Conveniente era enfatizar lo anterior ante la entonces inminente incorporación de México al GATT. La racionalización de la protección no sólo era deseable para lograr la reciprocidad de otros países; era también una medida encaminada a eliminar el dispendio y el mal uso de divisas en el país. El riesgo que había que evitar era el de posponer medidas que eran necesarias aun fuera del contexto del GATT. Las consideraciones anteriores también eran un indicativo de que la evaluación del éxito que se fuera logrando en la racionalización del comercio exterior no debía depender de si se lograba exportar más. En un mundo poco receptivo a las exportaciones de mercancías, mucho se podía lograr con una mayor eficiencia en el uso de las escasas divisas disponibles. Lo que debía evitarse, y se evitó, era que con el pretexto del GATT se pospusiera la urgente racionalización de la política de comercio exterior del país hasta que se obtuvieran de otros países compromisos de reciprocidad a la apertura mexicana, en el marco de las negociaciones en ese organismo.

3.4 Políticas cambiaria y de tasas de interés

Para que la política comercial rindiera resultados era necesario hacer un manejo congruente de las políticas

cambiaria y de tasas de interés. De hecho, estas tres políticas siempre deben estar íntimamente relacionadas. La relación entre la política cambiaria y la comercial es clara. Ya se ha mencionado que la racionalización de la política de comercio exterior difícilmente podía lograrse con un mercado dual de cambios. Adicionalmente, el tipo de cambio real debía ser lo suficientemente flexible para evitar que la liberalización del comercio exterior causara serios trastornos al aparato productivo. No se trataba de propiciar la invasión del mercado interno con mercancías artificialmente baratas, sino de igualar el precio-costeo de las divisas para todos los agentes económicos, sustituyendo la protección derivada de una política comercial discriminatoria por protección cambiaria y estímulos generalizados y automáticos. La flexibilidad del tipo de cambio era especialmente importante ante la fuerte escasez de divisas que tendría que afrontar el país en el futuro inmediato.

Sin embargo, una política cambiaria flexible debía estar acompañada de una política también flexible de tasas de interés. A su vez, estas deberían pagar simultáneamente un rendimiento real atractivo y un diferencial por movimientos esperados del tipo de cambio que no dejase en desventaja a los activos financieros internos respecto de los ofrecidos en el exterior. El cumplimiento simultáneo de estos dos criterios era de especial importancia en aquellos momentos para recuperar la frágil confianza de los mexicanos en el peso y para resistir los posibles movimientos especulativos propiciados por la difícil situación internacional que el país tendría que enfrentar en 1986. Por ningún motivo debería permitirse ni la inflexibilidad del tipo de cambio, ni que las tasas de interés reales se volvieran negativas, con el pretendido propósito de controlar la inflación. De aplicarse, tal estrategia confundiría síntomas con causas y, por tanto,

no disminuiría las presiones inflacionarias, sino que solamente las encubriría temporalmente poniendo de paso en peligro toda la estructura económica ante los embates de los "choques" externos.

3.5 Política de precios y tarifas y control de precios

Tampoco debía permitirse que los precios y tarifas del sector público se rezagaran respecto de la inflación general. El intento de contener la inflación de esta manera sería una estrategia antinflacionaria absurda, que haría que crecieran los subsidios agravando el desequilibrio fiscal y que ya había mostrado su ineffectividad en el pasado. Pero si la estrategia correcta era mantener ciertos precios y tarifas en términos reales, era claro que éstos debían estar, de una manera u otra, indizados al nivel general de precios.

Una vez reconocido lo anterior, había que señalar que existían mecanismos eficientes para lograr la inescapable indización. La manera más ineficiente era muy similar a la que se había venido siguiendo en la práctica. Consistía en aceptar revisiones al alza sólo cuando el rezago acumulado hubiese llegado a límites absurdos. El rezago permitido en cada caso no había tenido nada que ver con consideraciones de eficiencia y equidad, sino que se había basado en la resistencia política que los ajustes de precios y tarifas podían despertar. Así, el precio de cada bien o servicio ofrecido por el sector público había sufrido severos ajustes intermitentes y muy espaciados en el tiempo. Como consecuencia, no había habido control alguno sobre los precios relativos de los bienes del sector público entre sí, los que habían variado constantemente, haciendo que el impacto de los precios del sector sobre el resto de los bienes fuera muy variable, a veces afectando a unos bienes y otras veces a otros. Dado que por el conocido fenómeno de inflexibilidad a la baja, el ajuste

de precios relativos siempre se realizaba afectando hacia arriba el nivel general de precios, resultaba que la falta de sincronización en el ajuste de los diversos precios y tarifas, con su consecuente variabilidad relativa, había sido uno de los factores que habían dado momento e inercia a la inflación y que hacían difícil erradicarla.

Por lo anterior, era preferible sujetar todos los precios y tarifas del sector público a movimientos sincronizados, a menos que existiera el propósito de cambiar el nivel relativo de alguno de ellos. Así, los ajustes tendrían que ser iguales y simultáneos; y para evitar saltos bruscos las revisiones debían ser frecuentes. Por supuesto, argumentos similares podían utilizarse para proponer que el ajuste de los precios privados sujetos a control se hiciera también de manera sincronizada. En aquel momento, no existía control real alguno sobre los precios relativos de los bienes controlados y, por tanto, tampoco indicio claro de si los aumentos concedidos, y la frecuencia con que se concedían eran adecuados. Un aumento insuficiente en un momento dado o un retraso exagerado para concederlo, podían causar daños a una industria que eventualmente requiriesen años para ser reparados. Esto era cierto sobre todo en aquella situación de altas tasas de inflación y gran variabilidad de precios relativos. Al igual que en el caso del tipo de cambio o de las tasas de interés, usar el control de precios para combatir la inflación era una estrategia que, al confundir causas con síntomas, estaba condenada al fracaso. Mientras tanto, podía causar daños graves a la planta productiva.

3.6 Política impositiva y de estímulos

Reiteradamente se había venido anunciando la intención de aumentar la recaudación de impuestos sin incrementar las tasas impositivas, mediante una mayor eficiencia re-

caudatoria. Hasta 1986 nada se hizo en ese sentido, y como ya fue comentado en la sección 1, el único caso —el del IVA— en que se logró evitar una erosión de la carga impositiva real se consiguió con un ajuste sustancial de la tasa. El sistema impositivo necesitaba ser simplificado drásticamente. Había demasiadas consideraciones especiales a determinados sectores o agentes económicos, lo cual hacía difícil la eficiencia en la administración tributaria. Era indispensable avanzar en la eliminación de las exenciones especiales en el caso de los impuestos directos, con el ajuste de las tasas y las bases correspondientes.

Otro caso plagado de arbitrariedad y casuismo era el de los estímulos fiscales. Mediante este solo instrumento se había intentado alcanzar objetivos múltiples, sin considerar que era muy difícil evitar que al contraponerse unos con otros los objetivos, lo único que se conseguía globalmente era que el resultado fuese opuesto a lo que se buscaba en términos de uno o más de los objetivos particulares. Pero eso no era todo. Incluso se había llegado al extremo de definir prioridades por producto concreto. Como si de alguna manera fuera preferible lograr ciertos objetivos de empleo, divisas, justicia, calidad de la vida, etcétera, produciendo, por ejemplo, engranes rectos y helicoidales para maquinaria, que lograr esos mismos objetivos confeccionando prendas de vestir. Esto, que parece tan absurdo, era lo que aparentaba desprenderse del Acuerdo para Establecer Actividades Industriales Prioritarias. Era precisamente este tipo de casuismo ineficiente el que debía ser desterrado con urgencia de la política económica para ser más eficientes en el uso de los recursos. A lo que se prestaba dicho casuismo era a premiar no a quien contribuía más eficientemente al logro de las prioridades esenciales, como el aumento del empleo por ejemplo, sino al que maximizaba su derecho a recibir apoyos y estímulos del Estado.

4. Consideraciones

Los retos que presentaba la difícil situación por la que atravesaba el país en 1986 hacían necesario que se exigiera a cada quien el cumplimiento de lo que le tocara hacer. En el campo de la administración pública, era mucho más fácil diseñar estrategias que llevarlas a la práctica. Debía saberse a todos los niveles cuales eran las responsabilidades y otorgar autoridad suficiente para el desarrollo de las funciones, y exigir resultados. En la práctica parecía no haber manera de que a nivel operativo se cumplieran cabalmente las medidas adoptadas. Ello se debía en buena medida a una definición deficiente de las áreas de responsabilidad y de autoridad. Esto no era nuevo ni, de manera alguna, peculiar de aquella administración. Sin embargo, aquel momento requería de energía para corregir estas deficiencias. Los problemas entonces vigentes eran ya de por sí graves como para que se agravaran aun más con las dificultades burocráticas para poder ejecutar acciones eficaces para combatirlos. Hasta 1985, a veces parecía que cuando se decía que se haría tal cosa el propósito era exactamente el opuesto.

Los apremios que enfrentaba el país, sobre todo como consecuencia del debilitamiento del mercado petrolero, debían servir para hacer reformas de fondo a la manera como se hacían las cosas. A todo mundo debía exigírsele una participación efectiva en la solución de los grandes problemas nacionales. Esto incluía, por supuesto, a los integrantes del sector privado. Había que abandonar la política económica que premiaba la gestoría ante el Estado por arriba de la contribución a los verdaderos objetivos de la nación. Para ello, había que reformular las estrategias de concertación e inducción sobre bases diferentes a las que en la práctica se habían seguido.

Por último, era conveniente enfatizar que los peligros

que acechaban a la economía nacional requerían de una gran firmeza en el manejo de la política fiscal. Asimismo, era preciso avanzar decididamente en la racionalización de la política de comercio exterior para hacer frente a la escasez de divisas por medio de un uso eficiente de las mismas. Igualmente, era imprescindible un manejo flexible de las políticas cambiaria y de tasas de interés para hacer frente a los "choques" externos y no para intentar fútilmente controlar la inflación con el uso de estos instrumentos. Si los "choques" externos se recrudecían el objetivo de controlar la inflación debía ceder temporalmente prioridad al de proteger de manera adecuada a la estructura económica.

En mi opinión y a manera de conclusión de este capítulo, la administración pública del periodo 1982-1988 tuvo la virtud de reconocer, desde su inicio, la necesidad de efectuar correcciones importantes en las finanzas públicas, y en general de reordenar la economía mediante una política recia de estabilización. En las condiciones en que de la Madrid ocupó la presidencia, caracterizadas por la especulación y la desconfianza en el peso y en la economía, era preciso imponer un orden mínimo en los mercados. Su gestión en este aspecto fue la indicada. En 1983, en momentos críticos para el país, como en pocas ocasiones se tuvo la fortuna de contar con la administración adecuada en el momento adecuado, si bien se registró cierto relajamiento a mediados de 1984.

Pero en este capítulo se señaló que en el aspecto del cambio estructural hubo posposiciones e indefiniciones que de alguna manera dificultaron el avance, y que fueron especialmente cuestionables entre el segundo semestre de 1984 y finales de 1985. También afortunadamente para el país, a partir de 1986, y sobre la base de una evaluación de lo alcanzado y de la intensificación de los retos enfrentados, se corrigieron las deficiencias y se inició una

etapa de reformas estructurales profundas. Sin embargo, las bondades de esta redefinición no fueron de inmediato palpables para la población en general, ante el recrudecimiento de las dificultades en el sector externo.

Capítulo 4

El temblor

Presentación

Uno de los problemas importantes que tuvo que enfrentar la administración de Miguel de la Madrid fue el de los sismos de septiembre de 1985 y sus secuelas. Este acontecimiento lamentable se presentó cuando la economía atravesaba problemas difíciles y contribuyó a complicar la situación del país. Se podría decir que a aquella administración “le llovió sobre mojado”. Mucho se escribió entonces sobre los efectos del temblor, sobre las acciones del gobierno y las respuestas de la sociedad civil. En especial, se resaltó la solidaridad mostrada por los habitantes de la Ciudad de México. Al compararse lo hecho por el gobierno y por la sociedad, muchos comentaristas afirmaron que la acción oficial se había quedado muy por detrás de lo realizado por la población.

Sin querer demeritar las acciones de la población, que fueron muchas y valiosas, aquí se busca poner en perspectiva los acontecimientos. Es conocido que ante las grandes tragedias, suele en todas partes registrarse durante algunos días una actitud solidaria de la gente. Pero también es usual que el esfuerzo sostenido se realice primordialmente a través de las instituciones. En el presente trabajo, que fue presentado en el ciclo de conferencias “Ante la Crisis; Revisión de México”, organizado entre el 21 de julio y el 1o. de agosto por el Colegio Nacional, se analiza la naturaleza del temblor, sus costos y las acciones realizadas para hacerles frente.

Introducción

Sería poco interesante limitarse sólo al análisis de los costos del terremoto del pasado septiembre en base a simples estimaciones numéricas. Por ello, aun cuando en una sección de este trabajo se comparan algunas de las

estimaciones efectuadas por diferentes organizaciones, la mayor parte de la exposición se enfoca a ciertas consideraciones importantes para entender la naturaleza de los costos del sismo, yendo más allá de la información que un simple número en pesos y centavos podría dar. Era importante saber si los costos fueron elevados y en qué sentido, en comparación con qué, y hasta qué punto el estado del conocimiento de los sismos en general y en particular en el Valle de México hubiera permitido disminuir dichos costos. Asimismo, también se consideró importante analizar, aunque fuera en términos muy generales, el tipo de medidas que deberían tomarse en previsión de sismos futuros.

La presentación se divide en cuatro partes. En la primera se hacen algunas consideraciones generales sobre la naturaleza del sismo de septiembre (el del 19). En la segunda se analizan algunas peculiaridades de dicho sismo y se comparan algunos de sus efectos con los de los peores sismos registrados en el mundo en el presente siglo, y con los que se habían registrado en México durante los últimos 500 años. La tercera sección se dedica a la discusión de la magnitud de los efectos del sismo en el contexto de la realidad mexicana entonces prevaleciente y se comentan las estimaciones de los costos materiales del fenómeno telúrico. En la última se hacen algunas consideraciones sobre la respuesta que se dio después del temblor y del tipo de medidas que habría que tomarse en el futuro para minimizar los riesgos.

1. Consideraciones preliminares

La sismología ha hecho avances considerables en las últimas décadas con la teoría tectónica de placas. Antes se pensaba que los sismos se generaban porque la tierra al irse enfriando y disminuyendo de volumen tendía a

arrugarse, lo que producía tensiones en la superficie, que a su vez motivaban los sismos. La nueva teoría tectónica de placas proponía una explicación completamente diferente. Esta teoría, que en la actualidad es casi universalmente aceptada, era muy reciente en su versión moderna (algo más de veinte años), aun cuando tenía antecedentes tan remotos como los trabajos del célebre filósofo Francis Bacon. Esta teoría explica de manera consistente una gran diversidad de fenómenos geofísicos, como la formación de los continentes y de los océanos y la actividad volcánica, así como los sismos. En otras palabras, las fuerzas que provocaron el terremoto de septiembre de 1985 en México eran las mismas que le dieron forma a nuestro planeta como en la actualidad lo conocemos.

Vale la pena hacer una descripción somera de los aspectos centrales de esta teoría.¹ La tierra se divide en tres partes. Una exterior conocida como litosfera o corteza, que en comparación con el radio del planeta es sumamente delgada. Esta corteza está separada por una discontinuidad o falla de otra parte conocida como manto y que se encuentra entre la corteza y el núcleo. El núcleo, se ha podido determinar, es líquido en la parte exterior que colinda con el manto por la parte de más adentro. Es interesante señalar que han sido los propios sismos los que han permitido conocer la configuración de las entrañas de la tierra. Así, por ejemplo, cierto tipo de ondas sísmicas, que se sabe no pueden transmitirse a través de los líquidos, no son capaces de atravesar la tierra de lado a lado por el centro. Esto ha llevado a determinar la existencia de un núcleo líquido en su parte externa que se diferencia del manto.

¹ Una descripción breve, pero más completa que la que se hace aquí, puede encontrarse en José Angel Leyva, "¿Y si la tierra se enfriara?", *Información Científica y Tecnológica*, Vol. 8, Núm. 112, enero 1986.

La liquidez de la parte externa del núcleo se debe a las altas temperaturas almacenadas en el interior de la tierra. Estas temperaturas son transmitidas por convección al manto, en un proceso similar al que se observa cuando se pone a hervir agua en una estufa. Las partes del agua en el fondo y que están en contacto más directo con el fuego suben y se logra así el equilibrio térmico. De una manera similar se transmite el calor del núcleo a las diferentes capas del manto. Sin embargo, si pudiéramos observar al manto veríamos que es sólido. Lo que sucede es que en comparación con el tiempo en que los fenómenos geológicos se gestan (millones de años), nuestros periodos de observación son muy cortos. Si pudiéramos fijar una cámara de cine que filmara el comportamiento del manto durante muchos miles de años y luego pasáramos a gran velocidad la filmación de manera que lo sucedido en todo ese tiempo lo captáramos en unos cuantos minutos, entonces veríamos el manto comportándose como un líquido en ebullición. Es decir, esta parte de la tierra se comporta como líquido en periodos muy largos de tiempo.

El ascenso de partes del manto hacia la corteza es lo que provoca los movimientos de ésta. La corteza no es continua, sino que se halla fracturada en varias placas. Entre algunas de estas fallas se insertan partes del manto que al enfriarse pasan a formar parte de la corteza. Esto sucede en las fallas dorsales midoceanicas. De esa manera existe un proceso continuo de creación de corteza nueva en el fondo de los océanos. Sin embargo, este ensanchamiento de las placas oceánicas las hace presionar contra las placas continentales. Puesto que las placas oceánicas son más densas y se encuentran a menor altura que las continentales, las primeras terminan por sumergirse debajo de las segundas en lo que se conoce como trincheras de subducción. Si este movimiento fuera continuo no

habría problemas. Desafortunadamente la fricción entre las dos placas hace que algunas secciones de la que se sumerge debajo de la otra avancen menos aprisa que las demás, con lo que se almacena energía elástica. Al liberarse repentinamente esta energía se generan sismos. Este tipo de sismos o temblores (existen otros generados de manera diferente) son los que han causado problemas importantes en el Valle de México. Ello, al producirse discontinuidades en la subducción de la placa de Cocos hacia abajo de la placa de Norteamérica, a la altura de la fosa conocida como trinchera de Acapulco. Esta fosa se sitúa enfrente de la costa mexicana del Pacífico.

Lo que aquí resulta conveniente resaltar, más que los detalles de la teoría, es su desarrollo relativamente reciente y lo difícil del tipo de problemas que trata de resolver: nada menos que aquéllos relacionados con la formación del mundo. Con esta teoría se ha logrado explicar una buena cantidad de fenómenos geofísicos importantes. Los avances en este sentido han sido logrados a base de estudios profundos y observaciones constantes, las cuales han requerido la consagración de grandes esfuerzos por parte de los científicos que se dedican a estas áreas. Sin embargo, geofísicos y sismólogos por igual son lo suficientemente honestos para admitir que es mucho más lo que se ignora que lo que se sabe. En este campo no hay nada definitivo. Dado lo poco que se sabe de la naturaleza de los temblores lo inesperado siempre puede suceder. Es criticable que algunos comentaristas se hubieran negado a reconocer lo poco normal, desde el punto de vista sismológico, de aquel sismo de septiembre. Así, sin importar la opinión de los expertos en la materia, se aseguró sin más que todo había sido un problema de corrupción a todos los niveles (gobierno y constructores), y que de no haber sido por este vicio social nada de lo ocurrido hubiera pasado. Se habló con tal seguridad

—mayor que la de los expertos— de áreas fuera de su dominio, que quizá debieran haberse dedicado a la sismología en vez del periodismo.

No es que se pidiera que sólo los sismólogos hablaran del temblor. Lo que sí era de exigirse era seriedad en el trabajo profesional, y que antes de lanzar afirmaciones categóricas se hiciera algo de investigación que incluyera averiguar el estado del conocimiento entre quienes se dedican al estudio de este tipo de fenómenos. En las subsecciones siguientes se trata de evaluar las características del sismo de septiembre de 1985, a partir de las herramientas diseñadas por los sismólogos, y poniendo especial énfasis en las limitaciones de las mediciones propuestas y los grados de incertidumbre a que dan lugar. Si bien en cuanto a la evaluación de la magnitud e intensidad de dicho sismo no podía haber conclusiones precisas, los conocimientos y las observaciones de los sismólogos fueron de utilidad para acotar sus características, al menos en un sentido probabilístico.

1.1 Medición de la intensidad y magnitud del sismo

Las primeras escalas para medir la intensidad de los sismos datan de finales del siglo pasado. La escala de Mercalli modificada, que ha sido la comúnmente utilizada en México, data apenas de 1931 y califica a los temblores en una escala de intensidad de doce puntos. La calificación es puramente cualitativa por lo que se usan numerales romanos del I al XII.² La escala se basa en el tipo de efectos y daños que un temblor causa en una localidad dada. Así,

2 Una descripción somera de la escala grado por grado puede encontrarse en José Antonio Aguilar, *La vida es Primero: Una Guía del Instituto Mexicano de Administración Urbana para Prevenir los Efectos de los Temblores*. (México, octubre de 1985).

un mismo temblor tiene graduaciones diferentes en sitios diferentes. Además, esta escala requiere siempre de las observaciones de un experto, por lo que es imposible evitar un grado significativo de subjetividad.

El desarrollo de una escala que fuera independiente de la localidad en que se midieran los efectos, así como, en lo posible, del criterio de un observador, necesitaba el desarrollo de aparatos que registraran con cierta precisión las características de los movimientos producidos por los sismos. Los primeros sismógrafos de este tipo fueron desarrollados apenas a principios de este siglo. Después, hará unos 50 años, se desarrollaron los acelerógrafos que permiten el registro no sólo de los desplazamientos sino también de las fuerzas que entran en operación. Es conveniente tener en mente lo reciente de la creación de los instrumentos anteriores. Solamente tenemos registros relativamente confiables de sismos recientes, lo que reduce significativamente nuestro conocimiento de las características que pueden asumir algunos fenómenos de este tipo.

Hacia 1935, Charles F. Richter propuso el primer método para medir la magnitud de los sismos o temblores. Richter observó que el cociente de las amplitudes registradas en un par de estaciones sismológicas se comportaba de manera proporcional a la relación de las distancias de estas estaciones con el epicentro de los temblores. De ahí surgió la idea de hacer una escala de intensidad que fuera igual al logaritmo de la amplitud máxima de un cierto tipo de onda sísmica, más un término de corrección por la distancia del epicentro, de manera que la medida fuera independiente del punto de observación. Para ello sólo se necesitaba una regla empírica que relacionara la disminución de las amplitudes con la distancia del epicentro. Después de varias modificaciones, la fórmula

finalmente adoptada en una conferencia internacional de expertos celebrada en 1967 fue la siguiente:

$$M = \log A + 1.66D + 2$$

donde

M = grados Richter

A = máxima amplitud de un cierto tipo de ondas (superficiales de un periodo de cerca de 20 segundos).

D = distancia del epicentro en grados de un gran círculo sobre la superficie terrestre.

De la fórmula anterior es de notarse que, para un temblor dado, la amplitud de las ondas tiende a ser menor con la distancia del epicentro. Esto es sólo una aproximación y supone características homogéneas del suelo a lo largo de la trayectoria de las ondas entre la estación sismológica y el epicentro. Puede haber excepciones notables en la realidad. De hecho, como se detalla más adelante, en el Valle de México, a través de un proceso poco conocido pero suficientemente documentado empíricamente, se ha visto que las ondas producidas en sismos con epicentro muy lejano resultan magnificadas. No es que en general la fórmula sea falsa. Sucede algo similar a la recepción de ondas de radio, la que suele ser más clara entre menor sea la distancia con la fuente transmisora. Sin embargo, la claridad de la señal puede verse significativamente afectada si cambian las características del aparato receptor o si hay interferencias importantes en el trayecto de la señal.

Otra característica de los sismos que se desprende de la fórmula anterior es que cambios pequeños en la magnitud de la escala están asociados con cambios muy fuertes en la amplitud de las oscilaciones. Un temblor que sea menos intenso que otro en tan sólo un grado Richter

($M_1 - M_2 = 1$) tendrá amplitudes diez veces mayores ($A_1/A_2 = 10$). Dos grados de diferencia implicarían amplitudes 100 veces mayores, 3 grados 1000. Una diferencia de solo 3 décimas de grado representa amplitudes del doble. Al temblor de septiembre de 1985 se le asignó, inicialmente, una magnitud de 7.8 que luego se corrigió a 8.1 grados. Esto representó el doble de la amplitud máxima.

Dentro de ciertos límites, mediante la escala de Richter se logra asignar una medida única a los temblores, recurriendo, de acuerdo con la fórmula anterior, a la medición de la amplitud máxima de un cierto tipo de onda superficial. Ello, sin embargo, se logra a un costo alto. Una caracterización completa de un temblor debería en principio considerar el comportamiento de las ondas sísmicas de todo tipo. Así, podría ser mucho más destructivo un temblor con amplitudes relativamente pequeñas que durara cinco minutos que otro con amplitudes muy grandes que sólo durase cinco segundos. Con la escala de Richter sucede algo similar a lo que ocurre con el coeficiente de Gini que los economistas utilizan para medir la distribución del ingreso. A partir de la información sobre el ingreso relativo de cada miembro de la sociedad se llega a un número único que pretende la caracterización total de la distribución. Así, puesto que con un simple número se quiere dar la información de la distribución de "n" números, donde "n" es el total de individuos, resulta que un mismo coeficiente de Gini puede ser aplicable a dos distribuciones completamente diferentes. De la misma manera, dos temblores con características muy diferentes pueden tener la misma intensidad en la escala de Richter. Más aún, en su campo la escala de Richter es todavía más arbitraria que el coeficiente de Gini en el suyo. Este último toma en cuenta todas las observaciones de la distribución, mientras que la escala de Richter no considera todas las amplitudes observadas en un sismo determinado.

Por lo anterior, resulta claro que si bien para algunos propósitos la escala de Richter es una herramienta útil, al superar algunos de los inconvenientes de otras escalas, como la de Mercalli, sus alcances son limitados. La escala de Richter debe tomarse como información complementaria, y no como substituta, de la de Mercalli. Las dos proporcionan información útil pero incompleta y hasta cierto punto arbitraria acerca de las características de los temblores. Sin embargo, a pesar de sus deficiencias permiten la comparación y la medición de los distintos temblores.

Es interesante hacer notar que es falso, como a veces se afirma en documentos de difusión sobre los temblores, que la escala de Richter vaya del 0 al 9. De acuerdo con la fórmula, es claro que la escala puede asignar cualquier valor entre menos infinito y más infinito. La ausencia de oscilaciones ($A = 0$), corresponde a un temblor de menos infinito. Nunca oímos de temblores con magnitud negativa porque la fórmula ha sido ajustada de manera que asigne el cero a la amplitud menor perceptible con los instrumentos más sensibles. El hecho de que prácticamente todos los temblores medidos a la fecha hayan reportado graduaciones menores a los nueve grados, de ninguna manera descarta la posibilidad de que ocurran sismos mayores. En 1960 a un temblor con epicentro enfrente de las costas de Chile se le asignó una magnitud mayor de nueve. No hay razón de peso para descartar esta observación como aberrante. Como hemos mencionado, sólo existen mediciones confiables para sismos recientes, dado que el desarrollo de los instrumentos requeridos es reciente también. Sin embargo, se tiene noticia de terremotos en siglos pasados que causaron muertes y destrozos muchísimo más importantes que el peor de los terremotos del siglo presente. Por ello, resulta probable que su

intensidad en la escala de Richter haya sido también mayor.

Ha habido intentos por relacionar la escala de Richter con la energía liberada en un sismo. Gutenberg y Richter diseñaron la fórmula siguiente:

$$\log E = 11.8 + 1.5 M,$$

donde E es la energía en ergs. De acuerdo con esta fórmula, cambios menores en M implican grandes cambios en E. Así, un temblor de siete grados libera 1000 veces más energía que uno de cinco. Un aumento de apenas dos décimas de grado implica una duplicación de la energía.

Sin embargo, la fórmula anterior es tan sólo una aproximación sujeta a márgenes considerables de error. Puesto que la escala se determina en relación con la amplitud máxima, la intensidad en la escala de Richter tiende a estar más correlacionada con la máxima velocidad de radiación de energía (medida, por ejemplo, en kilowatts) que con la energía total (kilowatts hora). Además, los efectos destructivos de los sismos no sólo dependen de la energía, sino también de las características de los movimientos de la tierra que producen.

1.2 Otras características del sismo

El sismo del 19 de septiembre de 1985 tuvo, en el Valle de México, varias características que combinadas resultaron altamente destructivas: una gran intensidad de aceleración de las oscilaciones, periodos de oscilación muy largos y duración inusitada. Estas características no fueron uniformes en toda la ciudad. De acuerdo a las normas de construcción vigentes desde 1966, la ciudad se dividía en tres zonas:

- 1) la zona del lago formada por un suelo arcilloso y altamente compresible,
- 2) la zona de lomas que se caracteriza por su solidez y
- 3) una zona de transición intermedia entre las dos anteriores.

La mayoría de los daños de dicho sismo se concentraron en partes de la zona de lago en el centro de la ciudad, mientras que en la zona de lomas no se registraron daños. En la de transición se registraron algunos percances pero relativamente menores a los que hubo en la zona del lago.

En un punto de la zona del lago, en el edificio de la Secretaría de Comunicaciones y transportes (SCT), situado entre Universidad y Xola, se registraron desplazamientos del suelo que de un extremo a otro eran cercanos al medio metro. Estos desplazamientos se realizaban a velocidades particularmente lentas. Al tiempo que tarda una oscilación en completarse se le llama periodo, mientras que la frecuencia es el número de oscilaciones que se efectúan en una unidad de tiempo. Obviamente, un concepto es el inverso del otro. Pues bien, las oscilaciones en el inmueble de la SCT tuvieron un periodo claramente dominante de alrededor de 2 segundos (frecuencia de medio ciclo por segundo). Este tipo de periodos de oscilación es especialmente dañino para las estructuras de entre 6 y 16 pisos al coincidir o estar próximos al periodo propio de oscilación de este tipo de construcciones. Veamos cuales son las razones para ello.

Supóngase un péndulo al que se le da vuelo y luego se le deja oscilar solo. El tiempo que tarda en ir y volver de un lado a otro se conoce como su periodo propio de oscilación. Este periodo es independiente de que tanto vuelo se le dé inicialmente al péndulo antes de permitirle oscilar libremente y no varía al ir perdiéndose el vuelo.

Esta es una propiedad que se utilizaba en los antiguos relojes de péndulo, al ser independiente el periodo de que se les fuera acabando la cuerda. El periodo propio de oscilación varía directamente con la longitud: un péndulo corto se tarda menos en realizar un recorrido completo que uno más largo.

Los edificios pueden considerarse como péndulos invertidos. Si algo los desplaza de su posición vertical, tenderán a oscilar de un lado a otro con un cierto periodo propio. Al igual que los péndulos más largos, los edificios más altos tienen mayores periodos de oscilación. Cuando en un sismo los periodos de oscilación de la tierra coinciden con los de los edificios, los desplazamientos de éstos son especialmente violentos. Por ello se dice que los periodos largos de oscilación de la tierra tienden a "excitar" a los edificios altos y los periodos cortos a los bajos. Teóricamente se puede tirar un edificio con un dedo si se coordinan perfectamente los impulsos con el periodo de oscilación propio del edificio. En la práctica nunca pasará esto debido a que las estructuras de los edificios producen fuerzas de amortiguamiento.

Para tratar de entender qué es lo que pasa cuando las oscilaciones del temblor coinciden con las de los edificios imaginemos que le damos vuelo a una niña en un columpio. No hay que aplicar demasiada fuerza para que el columpio tome vuelo, siempre y cuando apliquemos los empujones en el momento en que el columpio se aleja de nosotros, haciendo coincidir la periodicidad del columpio con la periodicidad de los impulsos aplicados por nuestras manos. De otra manera, aun cuando aplicáramos fuerzas mucho mayores, si lo hiciéramos aleatoriamente sin coordinación con el periodo de oscilación del columpio, difícilmente éste tomaría mucho vuelo. A veces el empujón coincidirá con la dirección que lleva el columpio y efectivamente el movimiento tenderá

a acelerarse, pero en otras ocasiones el empujón se hará cuando el columpio viene hacia nosotros y lo que se estará logrando será frenarlo.

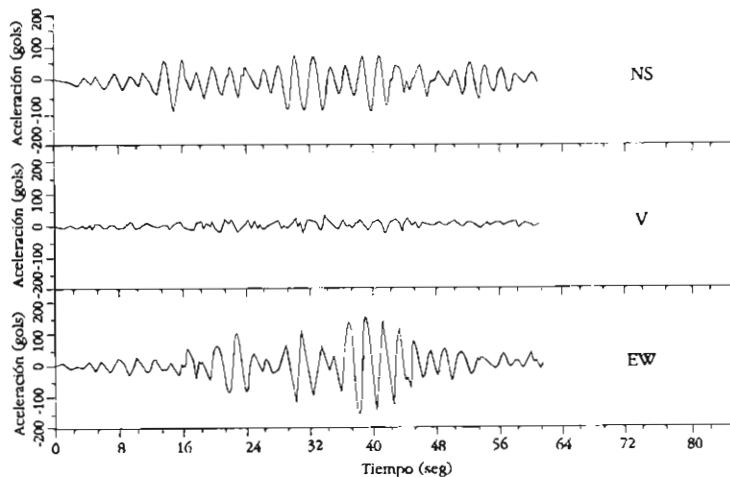
Al igual que con el columpio, los movimientos que experimentan los edificios dependen no sólo de las fuerzas a las que se ven sujetos por la magnitud e intensidad de los sismos. También dependen de las características de las oscilaciones y de su interrelación con las propiedades dinámicas de las estructuras. En especial, se ha destacado la importancia de los periodos de los edificios y su correspondencia con los producidos en el suelo por el sismo. Aquí tenemos un elemento más para ilustrar lo limitado de un simple número, como lo es la intensidad en grados Richter, para describir la potencialidad destructiva de un sismo. Las oscilaciones como las que se observaron en el sismo de septiembre de 1985 en la Ciudad de México no eran inesperadas. Ya en el temblor de 1957 se había observado claramente que en el centro tendían a producirse oscilaciones con periodos muy lentos y las áreas de la ciudad más dañada entonces fueron las mismas que en 1985. Lo que resultó sorprendente fue la combinación de este tipo de periodos largos con gran duración de los movimientos y con fuertes aceleraciones. En la SCT se produjeron hasta 20 ciclos consecutivos con periodo casi constante de dos segundos y con aceleraciones severas, algunas de las cuales fueron de alrededor del 20 por ciento de la gravedad (aceleración de la gravedad igual a 981 gals o centímetros por segundo). Para ilustrar este argumento, véase el cuadro 1 en el que se presentan los acelerogramas registrados el 19 de septiembre de 1985 en SCT para las oscilaciones en las direcciones norte-sur, este-oeste y verticales.

En las palabras de un reconocido experto mexicano:

...Desde que hay acelerógrafos en el mundo, es decir desde

hace un poco más de medio siglo, no se había registrado ningún temblor en ninguna parte que tuviera aceleraciones tan elevadas en asociación con periodos tan largos. Así, la tercera peculiaridad del macrosismo fue su duración del orden del doble de lo que duró el de 1957, que ya era excepcionalmente largo. Fue un terremoto anómalo desde todos los sentidos.³

Gráfica 1
Acelerograma del sismo del 19 de septiembre de 1985
registrado en SCT



Fuente: E. Mena, *et. al.*, "Acelerograma en el Centro SCOP de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sismo del 19 de septiembre de 1985". Instituto de Ingeniería UNAM, Informe IP6-20B. Septiembre 21 de 1985.

3 Emilio Rosenblueth, "Mudar la Ciudad de México", entrevista con Enrique Krauze, *Vuelta* 110, Enero de 1986.

Es explicable entonces que el reglamento de construcciones para el Distrito Federal aprobado en 1966 con base en las experiencias de 1957 resultara insuficiente para un temblor como el de septiembre de 1985. Algunos críticos que a partir del siniestro se convirtieron, según parece, en experimentadísimos sismólogos, se empeñaron sistemáticamente en negar las características excepcionales del sismo. Su argumento era que se trataba de una simple artimaña de los expertos mexicanos en ingeniería sísmica para encubrir su responsabilidad en la construcción de los edificios derrumbados. Es por ello interesante citar algunas opiniones de expertos extranjeros.

Varias instituciones norteamericanas, tales como la Academy of Sciences, el Earthquake Engineering Research Institute y la National Science Foundation formaron un grupo de especialistas para estudiar qué conclusiones útiles se podrían extraer de la experiencia mexicana con el temblor de 1985. Este grupo estuvo en la Ciudad de México durante la semana siguiente al sismo. Un par de sus miembros (Mete Sozen, profesor de ingeniería civil en la Universidad de Illinois, y Paul Flores, del Comité de Prevención de Riesgos Sísmicos en el Sur de California) fueron entrevistados por un Subcomité del Senado de los Estados Unidos, junto con algunos otros expertos de ese país en la materia.⁴

Mete Sozen, después de hacer una cuidadosa explicación de las características de aquel movimiento sísmico en la Ciudad de México, dijo que dicho temblor había sido una prueba de que "lo inesperado puede suceder". Du-

4 U.S.A.'s Senate Commerce Subcommittee, *Earthquake Preparedness*, Transcripciones de los diálogos durante la reunión del 3 de octubre de 1985, reproducidas en LEFOMEX, S.A., "A report on Mexico City's earthquake of September 19th and 20th, 1985" (México, 1985).

rante esas discusiones hubo consenso en que las normas de construcción utilizadas en diferentes zonas de Estados Unidos deberían ser revisadas, ya que estaban apoyados en los temblores del pasado y acerca de los cuales existía registro. Dada la experiencia de México con el sismo de septiembre de 1985 podría ser riesgoso no hacer esa revisión.

Sozen también declaró haber hecho una revisión rápida de 57 edificios residenciales que aún estaban en pie y que en ninguno descubrió errores de diseño o materiales de baja calidad que pudieran explicar el daño sufrido. Por supuesto, esto no era prueba de nada; sólo era indicación de que si acaso en los inmuebles revisados hubo fallas de construcción, éstas no eran lo suficientemente burdas como para ser fácilmente descubiertas por un experto. Sin embargo, era interesante señalar que algunos observadores nacionales habían afirmado categóricamente que en casi todos los edificios dañados se habían utilizado materiales de calidad inferior, sólo porque descubrieron alambra en vez de varillas en parte de los escombros. Sin embargo, en toda construcción hay partes que sólo sirven de separación y no para soportar cargas.

Por su parte, cuando en la comentada reunión del subcomité del senado se le preguntó a Paul Flores si acaso era cierto que él había hecho declaraciones en el sentido de que, seguramente, había habido incumplimiento con las normas de construcción, éste contestó que sí las había hecho, pero que tal crítica era igualmente aplicable a lo que sucedía en Estados Unidos. A pesar de que “mal de muchos consuelo de tontos”, estas comparaciones eran interesantes porque con frecuencia, al analizar nuestra realidad, parece que suponemos que en México tenemos el monopolio mundial de la corrupción.

Con los comentarios anteriores no se pretendía negar

que hubiera habido fraudes criminales en la construcción de muchos edificios, fraudes que hicieron que creciera la cuota de muertos y de daños. Lo que sí se quiso subrayar es que era absurdo sostener que todos los costos del sismo se debían a fraudes y que, en sí mismo, el poder destructor del temblor era de alcances poco importantes. En este sentido, se señaló que existían estimaciones de los posibles daños que algún macrosismo similar al mexicano podría causar en otras latitudes. Aquí sólo se reproducen algunos comentarios referentes a California, en los Estados Unidos.

... Si el temblor de 1906 se registrara de nuevo en el área de la Bahía de San Francisco (que ahora tiene 5.4 millones de habitantes, siete veces más que en 1906) y durante la noche, cuando la mayoría de la población se encuentra en sus relativamente seguros hogares, los funcionarios públicos predicen 3 000 muertos y 12 000 hospitalizaciones. Un desastre durante horas de gran actividad mataría 11 000 personas y hospitalizaría a 44 000. De noche o de día, los aeropuertos y puertos sobre la bahía, así como las carreteras a San Francisco quedarían fuera de servicio, retardando por varios días la ayuda externa.

En el corazón de Los Angeles, un temblor igual al de 1857 mataría de 3 000 a 14 000 gentes y mandaría al hospital de 12,000 a 50,000 personas. También reduciría el suministro de electricidad a la mitad, pondría fuera de servicio a dos de los tres acueductos principales y bloquearía con derrumbes las carreteras que llegan del norte.⁵

La moraleja era que no sólo en México los macrosis-

5 Allen A. Boraiko, "Earthquake in Mexico", *National Geographic*, Vol. 169, No. 5, Mayo de 1986.

mos producen macrodesgracias. En la medida en que los temblores fueran relativamente inofensivos y que los destrozos sólo pudieran explicarse por la corrupción, ésta no sería exclusividad de México. Además, esos pronunciamientos a tal grado extremos significaban llevar las cosas demasiado lejos sin base científica alguna. El tipo de afirmaciones que circularon en México después del temblor puede ser ilustrado con las siguientes citas del libro que probablemente fue el que tuvo mayor circulación entre los que trataron el tema comentado:

Es falso que las normas de construcción ya resulten obsoletas. Si se obedecen, los edificios que se erijan resistirán temblores y no perderán el equilibrio. Los que se derrumbaron durante el temblor en el Distrito Federal no fueron contruidos obedeciendo a aquellas normas.

Hay que insistir que el gobierno tuvo una abrumadora responsabilidad en todas las muertes, en todos los heridos, en todas las desgracias que, por inercia, se atribuyen exclusivamente al sismo del 19 de septiembre.

A diferencia del temblor de 1985, el de 29 años atrás (el de 1957) fue trepidatorio, más violento y riesgoso.⁶

Este tipo de afirmaciones tajantes y caprichosas y que abundaron en el momento, estaban en contradicción con las conclusiones de los expertos, tanto nacionales como extranjeros. Nadie duda que en lo sucedido hubo muchos delitos que, en principio, debieron ser perseguidos. Sin embargo, aquel loable clamor de justicia perdió seriedad y fuerza moral cuando a través de exageraciones burdas se convirtió en amarillismo periodístico de la peor clase.

6 Nikito Nipongo, *Museo Nacional de Horrores* (México: Ediciones Océano, 1986), pp. 12, 20 y 9, respectivamente.

Sin entrar a discutir si hubo o no voluntad política para perseguir los delitos correspondientes (personalmente nunca llegué a tener los elementos para poder pronunciarlo sin ambigüedad sobre el asunto), se debía considerar que la determinación de fallas criminales en las construcciones, salvo para casos en que el fraude era demasiado evidente, consistía en una labor difícil.

Es posible, desde luego, que algunas fallas se deban a errores en el diseño estructural o en la construcción, así como al uso de materiales de resistencia inferior a la especificada por los diseñadores. Para poder comprobar si ésta fue la causa de las fallas, sería necesario hacer una revisión detallada del diseño estructural y una comprobación de las resistencias de los materiales usados, así como verificar si lo construido concuerda con lo especificado en los planos del edificio. Esta verificación no es sencilla, ya que a veces detalles pequeños, como la colocación de algunos estribos en zonas críticas, pueden influir notablemente en el comportamiento de las estructuras. Con mucha más razón, resulta imposible determinar las causas de la falla en estructuras totalmente destruidas.⁷

2. Peculiaridades del sismo y comparación con otros sismos

En comparación con los peores sismos del mundo en cuanto a muertes, el sismo mexicano aquí analizado puede ser catalogado como de poco importante. Y ello, aun cuando desde el punto de vista puramente sismológico sí fue un fenómeno mayúsculo, en especial cuando se compara con los demás macrosismos que han golpeado

7 Oscar Manuel González Cuevas, "Efectos del sismo en las estructuras", *El Cotidiano*, Número Especial, Noviembre-Diciembre de 1985.

al Valle de México y para los que existe alguna clase de registro. La evidencia apuntaba hacia esta conclusión, la que no obstante, debía ser tomada con reservas, debido a las limitaciones e incertidumbres prevalecientes en el campo de la sismología, expuestas en la sección anterior.

2.1 Comparación con sismos registrados en otros países

Antes de comparar el sismo de septiembre de 1985 con los peores macrosismos registrados en el mundo, es conveniente considerar las diferencias de aquél con el que azotó a Managua en 1972.⁸ A pesar de que en la historia sismológica este último no calificaba como uno de los peores macrosismos, la idea de tomarlo en cuenta era la de ilustrar algunos de los puntos discutidos en la sección anterior. Para ello, las características del temblor de Managua, al ser muy diferentes de las que presentó el sismo mexicano, podían servir de adecuado contraste. El temblor de Managua dejó entre 4 y 6 mil muertos en una población de unos 400 000 habitantes. Si la misma proporción de muertos se hubiera registrado con el temblor de septiembre en México, el número de muertos habría sido de unos 200,000, o sea más de 10 veces los que hubo en realidad. Así, desde ese punto de vista, el temblor de Managua fue en términos relativos mucho más devastador que el de México. Sin embargo, las comparaciones de este tipo son poco significativas. Si el coeficiente de muertos a población se hubiera calculado tomando en cuenta sólo la población de las zonas afectadas en vez de la población

8 Los datos sobre el temblor de Managua fueron tomados de Enrique del Valle C., "Daños causados por los temblores del 23 de diciembre de 1972 en las construcciones de Managua", Instituto de Ingeniería, documento No. 313, abril de 1973.

total de la zona metropolitana, el coeficiente resultante se hubiera acercado mucho al observado en Managua.

En términos de la escala de Richter el temblor de Managua (6.3) fue de una intensidad mucho menor que el de México (8.1). Sin embargo, las aceleraciones máximas captadas en Managua fueron superiores a las que registraron los acelerógrafos en México. En gran parte, la explicación de lo anterior se debió a las distancias del epicentro en cada caso. Mientras que en el caso de la Ciudad de México el epicentro se situó a más de 350 kilómetros, en el de la capital nicaragüense se localizó en el Lago de Managua en un punto pegado a la Ciudad. Comparativamente, las altas aceleraciones máximas en Managua fueron compensadas por su escasa duración, de alrededor de 7 segundos. En algunos puntos de la Ciudad de México, las oscilaciones producidas por el sismo de septiembre se mantuvieron con aceleraciones cercanas al máximo durante al menos medio minuto. En las zonas más afectadas de la Ciudad, las oscilaciones tuvieron un periodo dominante de unos dos segundos, lo que fue muy desafortunado por la gran concentración de edificios altos en dichas áreas, los cuales son muy vulnerables a las oscilaciones lentas. En Managua había muy pocos edificios altos, pero por desgracia el temblor de 1972 registró periodos muy bajos (altas frecuencias) de alrededor de 0.3 segundos por oscilación. Esto fue también muy desafortunado pues como se señaló, las oscilaciones rápidas afectan con relativamente más intensidad a las construcciones bajas. Es claro que hubo diferencias muy claras entre las características de ambos temblores, características que ni remotamente podían verse reflejadas en la simple comparación de sus magnitudes en la escala de Richter.

Pasemos ahora a considerar los peores temblores en términos de pérdida de vidas registrados en el mundo

en este siglo. Esta información se consigna en el Cuadro 1. Como se desprende de esos datos, a pesar de la gran pérdida de vidas humanas que causó el temblor de 1985, el mismo no alcanzaba a figurar entre los peores del siglo. En comparación con algunos que causaron más de 100 mil muertes, parecía incluso una desgracia relativamente menor. Es preciso subrayar que en dicho cuadro sólo se consideran los temblores más importantes del siglo. Se sabe que en el pasado remoto hubo sismos aun más aterradores. Así, por ejemplo, en el año de 1556 un temblor mató a más de 800,000 personas en Shen-Shu,

Cuadro 1
Los peores terremotos en el siglo XX

Años	País	Número de muertos	Grados Richter
1976	China	242,000	8.0
1927	China	200,000	8.3
1920	China	180,000	8.6
1908	Italia	160,000	7.5
1923	Japón	143,000	8.3
1932	China	70,000	7.6
1970	Perú	67,000	7.8
1935	Beluchistán	60,000	
1939	Turquía	40,000	
1939	Chile	30,000	8.3
1935	India	30,000	7.5
1918	Italia	30,000	7.0

Fuentes: Enciclopedia Británica y TIME, No. 39, septiembre 30 de 1985.

China. Otro movimiento telúrico ocurrido en Calcuta, en el año de 1737, cegó la vida de 300 mil personas.

2.2 Comparación con otros sismos registrados en México

En términos de daños causados y vidas perdidas el temblor de aquel septiembre es a la fecha, sin duda, el peor que ha azotado a la Ciudad de México. En términos de violencia ha sido quizá el más intenso desde que se tiene memoria, es decir, desde unos cincuenta años antes de la Conquista.⁹ La comparación de los temblores se dificulta, por las razones que ya se han apuntado. Los resultados de este esfuerzo están sujetos a una gran incertidumbre, especialmente cuando la comparación se refiere a acontecimientos remotos. Sin embargo, aun cuando sólo se dispone de datos provenientes de mediciones instrumentales para este siglo, valía la pena tratar de ensanchar lo más posible el horizonte de comparación. La vida de las ciudades es mucho más extensa que la de los individuos. Así, aunque de manera limitada, los datos parciales de temblores en siglos pasados eran relevantes para sopesar el tipo de riesgos que podían afectarlas.

Por ello se juzgó conveniente empezar considerando los temblores del siglo XX, para los cuales era posible extraer conclusiones relativamente más robustas. Dada la hipótesis que se intentaba aquilatar en el sentido de que el temblor de 1985 había sido anómalo, se concentró la atención sólo en los temblores más fuertes hasta entonces registrados. Desde una perspectiva comparativa, los otros sismos de mayor intensidad eran los de 1957 y de 1911. Según evidencias cualitativas y de otro tipo, todo parece

9 La mayoría de los datos proporcionados en esta sección fueron tomados de Jesús Figueroa A., "Sismicidad en la cuenca del Valle de México", documento No. 289, Instituto de Ingeniería UNAM, julio de 1971.

indicar que en cuanto a intensidad el sismo de 1957 fue más leve que el de 1911 y también que el de 1985. Dicho temblor de 1957 tuvo una intensidad bastante menor en la escala de Richter (7.5 grados) que la del terremoto de 1985 (8.1), aunque su distancia del epicentro fue algo menor (alrededor de 340 kilómetros). De acuerdo con las fórmulas respectivas, una diferencia como ésta, de 0.6 grados Richter, tiende a relacionarse con amplitudes máximas de cierto tipo de ondas superficiales 4 veces mayores y con montos de energía liberada 8 veces mayores. Por otra parte, el temblor del 57 fue mucho más breve que el de 85.

Una referencia más relevante parecía ser la del movimiento que se produjo en 1911 cuando Madero entraba a la Ciudad de México. Se dice que en algunos puntos de la Ciudad el temblor se sintió con una intensidad de X en la escala modificada de Mercalli, lo que hace pensar que al menos en esos puntos el movimiento pudo haberse sentido con una violencia comparable a la del temblor de 1985. Rosenblueth mencionó que el hecho de que el Acueducto de Xochimilco, una tubería de hierro fundido de 3 centímetros de espesor que colocó Porfirio Díaz para traer agua de aquella localidad, hubiera resistido el temblor de 1911 pero no el de 1985 sugería que este último había superado en intensidad al primero.¹⁰ Otro dato que también sugería lo anterior era que el temblor de 1911 había sido de magnitud sensiblemente menor que la del de 1985 (7.8 grados en la escala de Richter)¹¹, y con un epicentro relativamente lejano (474 kms.).¹² Por supuesto, la evidencia anterior no era absolutamente concluyente pero sí indicativa de lo que se quería demostrar.

10 Emilio Rosenblueth, *op. cit.*

11 *Ib.*, p. 41.

12 Jesús Figueroa A., *op. cit.*

A continuación se pasó al terreno más resbaloso de la comparación con temblores aún más remotos. Se utilizó una investigación realizada en el Instituto Nacional de Ingeniería de la Universidad Nacional que recogía una relación de los macrosismos en la Cuenca del Valle de México con intensidad de III, o mayor, en la escala de Mercalli, durante el periodo de 1460 a 1970.¹³ De acuerdo a dicha investigación, el más violento temblor de ese periodo había sido el registrado el 4 de julio de 1845. Dicha investigación asignaba a ese temblor una intensidad de IX contra otra de VIII para el macrosismo de 1911. Según todo lo anterior, hasta antes de 1985 el temblor más fuerte en la cuenca del Valle había sido el de 1845.

Todo hace indicar que los movimientos producidos por ese temblor han de haber tenido una violencia similar a la del sismo de 1985. En términos de las crónicas, dicho temblor causó serios daños en Xochimilco y Tlalpan; dato de interés, ya que nos indica que las zonas más afectadas por los sismos no tienen que ser necesariamente siempre las del centro de la Ciudad.

La conclusión que caía por su propio peso era que el temblor de 1985 había sido, sin duda, uno de los más violentos de los que habían afectado a la Ciudad de México. Incluso, aunque aún hoy todo es aproximado, es posible que haya sido el más violento en los últimos 500 años. Para poner este periodo en perspectiva, considérese que en ese lapso han nacido dos volcanes en el Eje Neovolcánico Mexicano que cruza el país y pasa cerca del Pedregal: el Jorullo en 1769 y el Parícutín en 1943. En pleno Pedregal el volcán Xitle hizo erupción hace apenas unos dos mil años, lo que es mucho tiempo para una vida

13 Las intensidades menores de III en la escala modificada de Mercalli se refieren a movimientos prácticamente imperceptibles sin la ayuda de instrumentos.

humana, pero de ninguna manera es irrelevante en términos geológicos o para el horizonte vital de una ciudad o nación.

Los humanos somos muy vulnerables a las fuerzas de la naturaleza y a los peligros creados por nuestra propia irresponsabilidad. La próxima tragedia que afecte a la ciudad o al país (ojalá no nos toque ver el día) no necesariamente será derivada de un sismo. Podría ser una explosión, una guerra atómica, un volcán, la inversión térmica, etc. Las posibilidades son inmensas. Existen infinitud de posibles eventos catastróficos, cada uno de ellos con una baja probabilidad de ocurrencia. Sin embargo, por desgracia dicha probabilidad crece al sumar las probabilidades individuales de cada uno de ellos, o al considerar horizontes más prolongados de tiempo. La probabilidad de un gran sismo en este preciso instante es cercana a cero, pero es casi de uno para los próximos 50 o 100 años.

Con todo, no existe razón para llenar nuestras vidas de sobresaltos y temores, ya que ello no resolvería nada y sólo podría hacernos muy infelices. Para muchos la vida ya es de por sí dura tal como es. No hay derecho ni al alarmismo ni al amarillismo. Respecto a esto último, recuérdese a aquellos pseudoexpertos que en 1985 vaticinaron un temblor de 9 grados en la escala de Richter, que haría que el cerro del Tepeyac se rajase por la mitad, tragándose a la capilla que en él se halla, nada menos que el 12 de diciembre de ese año y justo a las 7 de la tarde en punto.

2.3 Consideraciones adicionales sobre la naturaleza del sismo

Ya se ha mencionado que en el Valle de México las oscilaciones tienden a magnificarse. Este proceso no ha

sido explicado plenamente a satisfacción, aunque su existencia ya estaba perfectamente documentada para cuando ocurrió el sismo de 1985. Como se sabe, tal fenómeno se presenta sólo en algunas partes de la Ciudad de México que se encuentran en zona de lago. Parece que la composición arcillosa y compresible del subsuelo en partes de dicha zona tiene mucho que ver con dicho fenómeno. Más aun, esta magnificación nunca es ni será igual para todas las porciones de la zona del lago.

En la localidad del edificio de la SCT, entre Xola y Universidad, fue donde se observaron las máximas aceleraciones registradas en un acelerógrafo. Estas alcanzaron 17 por ciento de la gravedad en la dirección este-oeste. A una distancia relativamente corta de esa localidad se registraron aceleraciones máximas también importantes aunque bastante menores; esto fue en la Central de Abastos, donde la aceleración máxima registrada alcanzó 10 por ciento de la gravedad en la dirección este-oeste. Sin embargo, en otra localidad también cercana a la SCT, en Tacubaya, se alcanzaron aceleraciones de sólo tres por ciento de la gravedad. Esta última localidad se encuentra en zona de lomas. Otros registros en zona de lomas se obtuvieron en Ciudad Universitaria, con una aceleración máxima de cuatro por ciento de la gravedad. En el único punto de observación en el que se obtuvieron registros para la zona de transición, ubicado en los Viveros de Coyoacán, la aceleración máxima, que fue de 4.5 por ciento de la gravedad, se situó en una magnitud intermedia a las registradas en las zonas de lago y de lomas. Por último, cabe hacer notar que en Tláhuac, localidad situada en lo que fue el vaso del lago de Xochimilco-Chalco, se obtuvieron registros muy similares a los de la SCT. Ello a pesar de la distancia que media entre ambos lugares. Casi

seguramente ésto se debió a que en esas dos zonas el suelo tiene características similares.¹⁴

En lo específico, era de llamar la atención la apreciable diferencia que se observó entre las aceleraciones registradas en la SCT y las de la Central de Abastos. Dada la gran diferencia en dos puntos relativamente cercanos dentro de una zona de características de suelo similares (zona del lago), cabe el preguntarse como habrían sido las aceleraciones en las principales zonas de desastre, como Tlatelolco, Colonia Roma y Primer Cuadro. La información sobre la intensidad de aquel sismo se apoyaba en el registro de aceleración máxima observada en la SCT. Es perfectamente justificable especular que quizás esta noción pudiera haber sido distinta si se hubiera contado con registros para los mencionados puntos de mayor siniestralidad.

Es lamentable que en la Ciudad de México se hayan realizado pocos registros de los movimientos producidos por el sismo de septiembre de 1985. En otras ciudades, como Los Angeles, los registros de sismos se producen en cientos de puntos. El reglamento de construcciones de dicha ciudad obliga a que se instalen aparatos de observación sismológica en todos los edificios de más de cinco pisos y su funcionamiento queda bajo la supervisión de la National Oceanic and Atmospheric Administration. En México, al menos hasta 1985, las disposiciones al respecto eran letra muerta, al no especificarse claramente de quién era la responsabilidad de financiar la compra y mantenimiento de los aparatos, ni las referentes a la supervisión del funcionamiento, acopio y sistematización de las lec-

14 Carolina Carmona P., *et. al.*, "Respuestas sísmicas observadas en el lago de Xochimilco-Chalco durante el sismo de septiembre 19 de 1985", Informe IPSIOF, Instituto de Ingeniería UNAM, abril de 1986. Cf. también las referencias ahí mencionadas.

turas. Antes de escribir este texto, escuché comentarios de que los cuatro acelerógrafos instalados en dos edificios de Tlatelolco y que antes eran atendidos por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, no pudieron registrar los movimientos del sismo de septiembre porque las pilas estaban agotadas. Parece que la mayoría de los aparatos privados también habían caído en desuso. Dadas las características que los temblores adquieren en México, resultaba indispensable que se reglamentase y se tomaran medidas para que la supervisión de un uso más generalizado y adecuado de los instrumentos se hiciera efectiva.

No sólo las características de las ondas sísmicas en la zona de lago habían demostrado ser muy diferentes a las de las zonas circundantes dentro del mismo Valle, sino que también eran muy diferentes de las que se registraban cerca del epicentro, en su viaje a la Ciudad de México. La figura 2 adjunta muestra una ampliación del acelerograma registrado por el sismo de septiembre de 1985 en la estación de Zacatula, para la dirección norte-sur.¹⁵ Esta estación se localizaba en las inmediaciones de Lázaro Cárdenas, a escasos 50 kilómetros del epicentro del sismo.

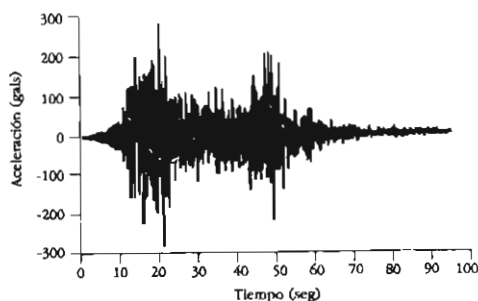
En dicho acelerograma se nota que, a diferencia de lo que se registró en el Valle de México, no hubo nada cercano a una periodicidad definida. Si las ondas hubieran conservado esta característica en vez de manifestarse en la Ciudad de México con una periodicidad asombrosamente dominante de dos segundos, muy probablemente las consecuencias hubieran sido diferentes. Otra cosa digna de resaltarse es que aparentemente el macrosismo fue, de hecho, dos macrosismos separados entre sí por

15 Enrique Mena S., *et. al.*, "Análisis del acelerograma "Zacatula" del sismo del 19 de septiembre de 1985", Informe IPSIOF, Instituto de Ingeniería UNAM, octubre de 1985

unos 32 segundos (acompañados quizá de otros sismos menores). La inestabilidad del suelo en el Valle de México pudo haber causado que ambos macrosismos se sintieran como uno solo de duración larguísima que conjugado aumentó el potencial destructivo.

Antes de pasar a considerar la magnitud de los daños producidos por el sismo, hay que insistir en que la intensidad con la que éste se sintió en la Ciudad de México fue magnificada por las características del suelo en las áreas más afectadas. Esto, en un proceso del que se sabe cada vez más pero que aún no es completamente entendido. Las experiencias de aquel 19 de septiembre debieron haber servido para adecuar los reglamentos y los procesos de construcción a los conocimientos de ellas obtenidos. Las causas de los daños fueron diversas. La

Gráfica 2
Componente norte-sur del acelerograma registrado en Zacatula
el 19 de septiembre



Fuente: Enrique Mena, *et. al.*, *op. cit.*

intensidad misma del temblor no puede ni debe ser soslayada, como algunos comentaristas lo hicieron. Sin embargo, tampoco deben soslayarse las prácticas irresponsables que pudo haber habido en los procesos de construcción. Un diagnóstico imparcial debería ser condición necesaria para decidir, racionalmente, las modalidades que debiera seguir la reconstrucción.

3. Magnitud relativa de los efectos y estimaciones del costo de la reconstrucción

En esta sección se trató de mostrar que los daños producidos por el temblor y los costos de la reconstrucción fueron relativamente pequeños. Sin embargo, hay que tener presente que nada es grande o pequeño en sí mismo, sino respecto de otras magnitudes.

Mi impresión es que los daños del temblor fueron enormes si se toma en cuenta que fueron producidos por un evento simple en un lapso muy corto de tiempo; pero que fueron muy pequeños en comparación con los rezagos sociales acumulados durante mucho tiempo. Lo mismo podría decirse en términos puramente económicos, con respecto del impacto de las restricciones macroeconómicas a que nuestro país se ha enfrentado durante tanto tiempo y que enfrentaba entonces. Los daños del sismo fueron pequeños en relación con los resultantes de otros fenómenos mencionados aquí, o con otros similares.

3.1 Comparaciones globales de la magnitud de los efectos

En ese momento se produjeron una gran cantidad de estimaciones del número de muertos a consecuencia del sismo de septiembre; algunas con cierto sustento empírico a partir de los datos incompletos de que se dispuso. En contraste, otras parecieron ser completamente capricho-

sas. Las cifras mencionadas fluctuaron entre unos cuatro mil a 40,000 muertos. Mi impresión personal y basada en las distintas observaciones fue que el número de muertos muy probablemente se situó entre los 12 y los 18 mil. Nunca pretendí entrar en polémica acerca de estos números, ya que no tuve los elementos para construir una estimación propia. Sin embargo, aun tomando las estimaciones más altas, las conclusiones a que aquí se llega seguirían siendo válidas en términos generales.

Toda vida es invaluable. Las muertes causadas por el sismo fueron lamentables, debido a la situación dramática y dolorosa en que se produjeron. Ni remotamente se pretende negar el costo elevado que tal pérdida representó para el país. Sin embargo, es viable poner en perspectiva el número de muertes. Al que esto escribe le cuesta trabajo entender el significado de una simple cifra sin contrastarla con otras. Seguramente lo mismo le sucedió y le ocurriría en la actualidad a un gran número de personas. El número de muertos por el sismo parece relativamente pequeño en comparación con las siguientes cifras:

- El total de muertes en el país era en el momento de cerca del medio millón de personas al año (424,000 en 1980).¹⁶
- El número de nacimientos vivos en un año era de alrededor de dos y medio millones (2.4 millones en 1980).
- El número de muertes de niños menores de un año era de alrededor de 90,000 al año (87 mil en 1980). Si la tasa de mortalidad infantil hubiera sido similar a la de

¹⁶ Las cifras demográficas que se presentan fueron tomadas de BANAMEX, *México Social 1984: Indicadores Seleccionados* (México, 1984).

los países desarrollados, este número de muertes infantiles se hubiera reducido en unos 60,000.

- El número de muertes por accidentes, envenenamientos y violencias era de alrededor de 70,000 al año (67,366 en 1980), lo que era equivalente a varias veces el total de muertes por el sismo.
- Finalmente, hay que recordar que, en cuanto al número de muertes, el sismo de septiembre estuvo lejos de calificar como una de las grandes tragedias a nivel mundial.

En cuanto al número de viviendas perdidas siempre hubo menos discrepancia entre los observadores. Se habló de un número aproximado de 33,000, de las cuales 30,000 correspondieron al Distrito Federal. Este número podía bien compararse con los siguientes datos:

- En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se programó la realización de 1.3 millones de acciones de vivienda para el periodo 1984-1988, de las cuales el 45% se refirió a programas de vivienda progresiva, el 35% a vivienda terminada y 20% a mejoramiento, adquisición de terceros y construcción en terrenos propios.
- También se había estimado que el déficit de vivienda en el país era de alrededor de unos 3 millones de unidades. El rezago social en este aspecto era equivalente a 100 temblores como el de septiembre de 1985. De acuerdo con el Programa Director publicado por el Departamento del Distrito Federal en 1982, el déficit de vivienda solamente en el Distrito Federal alcanzaba al millón y medio de unidades.
- Por último, es interesante señalar que de acuerdo con el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 1984, en dicho año se iniciaron

356 734 viviendas, más de diez veces las pérdidas a consecuencia del temblor.

Las pérdidas materiales a causa del temblor fueron cuantiosas. Sin embargo, su magnitud resultaba relativamente menor cuando se le comparaba con las necesidades acumuladas por el rezago social. El número de damnificados por el temblor no fue ni remotamente comparable con el de damnificados de antes del temblor, para aludir a una expresión muy frecuentada en esa época.

3.2 Estimaciones del costo de reconstrucción

En su momento, hubo diversas estimaciones de la magnitud de los daños materiales producidos por el temblor. Para la redacción de este texto fue posible recabar los resultados de seis estimaciones realizadas por diferentes instituciones. Siguiendo la idea de sólo entrar en consideraciones generales, no se entra al desglose de los totales, los cuales son reportados en el cuadro 2.

La evidencia indicó que nunca hubo elementos suficientes para descartar ninguna de las estimaciones como erróneas. Existió una gran similitud en cuanto a la estimación de metros cuadrados de construcción perdidos que sirvieron de base para los cálculos de costo. Fundamentalmente, las diferencias se debieron a la estimación de los costos de reposición utilizados y del valor del mobiliario y equipo. Este último factor es el que explica la estimación más alta de las del cuadro, ya que quitando la valuación del equipo perdido, las estimaciones de Economía Aplicada y CEPAL fueron muy similares.

Por su parte, la estimación más baja, realizada en una oficina del Banco de México, consideró estrictamente el costo de reposición de acuerdo con los índices de precios que elabora dicha institución. Sin embargo, el costo de la

reconstrucción dependería de la forma que ésta asumiera, sobre todo si consideramos lo dicho por el entonces Presidente de la República, en el sentido de que reconstruir no sólo significaba reponer, sino renovar mejorando. Además, la estimación del Banco de México nunca pretendió considerar todos los costos. Claramente se mencionó en el documento respectivo que no se incluyó el costo de reparación de la vivienda dañada, sino que, en este renglón, sólo se consideró la reconstrucción de la vivienda totalmente perdida.

Por lo tanto, prescindiendo de las dos estimaciones extremas, encontramos una gran similitud entre las restantes, que variaron entre el 2.1 y el 2.6 por ciento del Producto Interno Bruto. Sin duda esta cifra era muy importante, pero de ninguna manera era determinante en cuanto al tipo de problemas y restricciones en que se hallaba inmersa la economía del país. Así, tenemos que el pago de intereses de la deuda externa era similar al costo de dos temblores como el de aquel septiembre, con el agravante de que ese monto de intereses había que pagarlo año con año, mientras que la reconstrucción sería un desembolso de una sola vez. También la caída de los precios del petróleo tuvo en su momento un impacto de por lo menos dos temblores como el comentado. Por último, un costo similar a los anteriores provenía de la pérdida que, año con año, representaba la desviación del producto respecto de su tendencia histórica (5 o 6 por ciento de crecimiento anual contra un estancamiento en promedio durante aquellos años.)

3.3 Impacto sobre la política económica

A pesar de que el costo material del temblor no fue en términos macroeconómicos demasiado elevado, éste se produjo en un momento en que el margen de maniobra

Cuadro 2
Estimación de los daños materiales*

		Billones de pesos	Millones de dólares	% de PIB
Banco de México	(1)	0.6 - 0.8	-	1.2 - 1.6
Lefomex, S.A.	(2)	1.0	3.0	2.1
Asoc. Mex. de Inst. de Seguros	(3)	-	3.0 - 4.0	2.1 - 2.7
SHCP	(4)	1.0	-	2.1
CEPAL	(5)	1.3	4.0	2.7
Economía aplicada	(6)	1.9	-	3.9

* Ninguna de las estimaciones es dato oficial de las Instituciones correspondientes.

Fuentes:

(1) Gerencia del Sector Real del Banco de México, "Valuación de la pérdida patrimonial derivada del terremoto y su impacto en el presupuesto de la Federación", mimeo, Octubre 31 de 1985.

(2) LEFOMEX, S.A., "A report on Mexico City's earthquake of september 19th and 20th, 1985", mimeo, Octubre 7 de 1985.

(3) Estimaciones citadas en Humberto Musacchio, Ciudad Quebrada (México: Ediciones Océano, S.A., 1985).

(4) SHCP, Telex enviado a los medios financieros internacionales algunos días después del temblor.

(5) CEPAL, "Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país", mimeo, Octubre 15 de 1985.

(6) Economía Aplicada, "Las fronteras de la política económica actual", mimeo, Noviembre de 1985.

del gobierno se encontraba muy reducido por las restricciones presupuestales y de balanza de pagos que afligían al país. Dentro del programa de estabilización que se había venido siguiendo desde 1983, el control del gasto público y del crédito jugó un papel muy importante. Y era, precisamente, sobre estas variables sobre las que tendería a presionar el esfuerzo de reconstrucción. Así, el gobierno se encontró ante la necesidad de lograr un difícil equilibrio entre dos objetivos contrapuestos: por una parte, atender de manera eficiente la reparación de los

daños del sismo y, por la otra, perseverar en el logro de la estabilización macroeconómica.

En su documento de evaluación de los costos del sismo, la CEPAL describió claramente la naturaleza del dilema, señalando que, a consecuencia del temblor y tomando en cuenta la situación,

...sería tan erróneo plantear el aumento desenfrenado en el gasto público y la ampliación del crédito al margen de las considerables restricciones que la economía mexicana ya venía enfrentando con antelación, así como pensar que el programa de estabilización previamente trazado podrá seguirse aplicando sin modificación alguna, frente a la magnitud de las pérdidas y el imperativo de atender al menos parte de las mismas sin demora.¹⁷

Por otro lado, no hubo indicios de que, durante los meses siguientes al temblor, el gobierno hubiera efectuado modificación significativa alguna a la política económica. En especial, fue evidente que se atendió a las necesidades más urgentes del sismo compensando los gastos de reconstrucción con disminuciones en otros renglones de egreso. El déficit financiero del sector público como proporción del PIB que se contemplaba en el presupuesto de salida para 1986 fue de cinco por ciento; esto es, igual al de salida para 1985 y sólo de la mitad del realmente registrado ese año (9.6 por ciento, según el documento del PEF para 1986). Dentro del PEF se incluyeron recursos fiscales para la reconstrucción de 0.5 por ciento del producto.

No fue sino hasta después de la caída de los precios

17 CEPAL, "Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país", mimeo, 15 de octubre de 1985.

del petróleo a principios de 1986 cuando se empezaron a introducir cambios importantes en la estrategia económica. Se desechó, en especial, la idea de combatir el recrudecimiento de la crisis con más de lo mismo; es decir, más recesión a pesar del desperdicio que implicaba el desaprovechamiento de la capacidad productiva. El cambio más importante fue el de buscar proteger los niveles de actividad, logrando un crecimiento positivo aunque moderado de la producción. No es por ahora el tema de este texto el discutir los términos de aquella estrategia, sino simplemente el destacar que, si bien los costos de la reconstrucción nunca representaron en sí mismos una magnitud muy importante desde el punto de vista macroeconómico, éstos se presentaron en un momento difícil para el país. Así, no cabe duda tampoco de que se sumaron al resto de los problemas para motivar la búsqueda de nuevas soluciones. Sin embargo, la situación global de la economía hubiera sido muy similar con o sin temblor.

Por ello, el esfuerzo de reconstrucción debió ser enmarcado dentro de las restricciones que imponía la política de reordenación económica. Además, dicho esfuerzo debió ser también consistente con objetivos a largo plazo. En ese contexto tomó una importancia central la desconcentración territorial de la población y de la actividad. La Ciudad de México había sido y seguiría siendo una zona de alto riesgo sísmico. Para hacer frente a este riesgo era probable que debiera reducirse la densidad de población por lo menos en el centro de la ciudad y algunas zonas aledañas. Ello mediante la construcción de edificios de menor altura que tuvieran, por ello, periodos de oscilación diferentes a los propios del terreno.

Además, el riesgo sísmico no era ni sería el problema más importante de la Ciudad de México, sino sólo una manifestación de la irracionalidad de la absurda concen-

tración urbana, la cual simplemente se había dejado que se incrementara por falta de voluntad o por apatía a lo largo de muchas décadas. Entre otros se podían citar los problemas del agua, cuyo traslado de lugares lejanos sería cada vez más costoso; los derivados de la contaminación cuyos niveles tendían a acercarse más a producir alguna catástrofe. México nunca podría llegar a ser un país desarrollado si no alcanzaba un aprovechamiento más racional y uniforme de su territorio. Sólo para tomar un ejemplo, se consideró que entonces había alrededor de 3 millones de vehículos en la Ciudad de México. Si el promedio de automóviles por familia fuera similar al de los países desarrollados, habría que multiplicar dicho número por un factor de alrededor de tres. Por supuesto, siempre habrá alternativas que impliquen una racionalización del transporte urbano, pero tienden a ser muy caras y terminan por agravar el problema, pues son un estímulo para el crecimiento de la población en la zona metropolitana. Hasta 1986 la población se había venido duplicando cada veinte años, y mucho habría que hacer para evitar que volviera a duplicarse en los próximos treinta.

Sin embargo, no debía exagerarse la nota. A veces se hablaba de la desconcentración como si se tratara de convertir a la Ciudad de México en un pueblo fantasma. Nada más irracional e inalcanzable. La Ciudad de México debía continuar siendo una concentración urbana muy importante y sus problemas seguirían afectando a una proporción muy grande de los mexicanos. La política a seguir en materia de asentamientos debía obedecer a dos vertientes igualmente importantes: desconcentrar por una parte, y por la otra racionalizar el funcionamiento de la Ciudad. Esto último exigía entre otras acciones una mayor energía en la regulación del uso de suelos y la emisión de contaminantes en la Ciudad de México, así como cobrar los servicios públicos a su costo. Estas acciones

podrían convertirse por sí mismas en estímulos importantes para la desconcentración, la que debería verse apoyada con oportunidades reales de actividad productiva en la provincia.

4. Consideraciones

Casi todos los muertos del sismo debieron de haber perecido instantáneamente o a los pocos minutos del percance. Hubo casos particulares de personas que sorprendentemente se mantuvieron con vida entre los escombros durante varios días y que, finalmente, fueron rescatadas con vida. Quizá la misma difusión que se dio a estos casos particulares fue consecuencia de su excepcionalidad. La simple observación de un gran número de derrumbes en que los techos quedaron aplanados uno sobre otro o los edificios completamente reducidos a una informe montaña de escombros, dejaba pocas dudas al respecto.

Por ello, sin dejar de reconocer la importancia de las labores de atención y rescate una vez ocurridas las desgracias, había que insistir que lo realmente efectivo sería la prevención para que dichas desgracias no volvieran a ocurrir. Al respecto había que señalar tres líneas relevantes de acción:

- 1) la adecuación de las medidas reglamentarias para la construcción y el uso del suelo a partir de las experiencias del sismo;

- 2) sin embargo, como los nuevos reglamentos de construcción afectarían sólo a los edificios nuevos y, por ello, su efecto sólo se sentiría de manera importante en el lapso de, quizá, unos cuarenta años, debían tomarse medidas tendientes a que los edificios existentes muy frecuentados por el público fueran reforzados en preven-

ción de sismos. Esto tal como se había hecho en otras ciudades del mundo;

3) como los nuevos reglamentos tardarían tiempo en redactarse, las medidas de emergencia deberían ser estrictas, aún a costa de detener la construcción de cierto tipo de edificios en las zonas de alto riesgo. En este sentido, fue de aplaudirse la disposición de que no se permitirían en dichas zonas las construcciones de más de 4 pisos.¹⁸ Debía insistirse, sin embargo, en que siempre es más fácil aprobar normas y reglamentos que asegurar su cumplimiento. De nada valdría lo que en cuanto a disposiciones se hiciera si no se realizaba un esfuerzo serio para imponerlas efectivamente.

Respecto a la respuesta del gobierno y de las demás organizaciones sociales para atender, durante los primeros días, a las necesidades derivadas del sismo, fueron muy frecuentes las críticas a la falta de organización, contradicciones y ausencia de control de la situación. Sin embargo, no era posible que las instituciones hubieran reaccionado ante un sismo con la misma seguridad con la que procedían día tras día a la realización de las labores cotidianas. Era natural que se presentaran errores e indefiniciones, sobre todo al principio. Esto era de esperarse aquí y en todas partes. Así, por ejemplo, Shirley Mattingly, directora de manejo de emergencias en la Ciudad de Los Angeles, declaró cuando cuestionada a raíz del temblor en México:

Cuando ocurra (un macrosismo), Los Angeles reaccionará poniendo en operación un elaborado plan de respuesta. De acuerdo con este plan, grupos de inspectores acudirán de

¹⁸ Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, D.D.F., "La reconstrucción de México a ocho meses del terremoto", mimeo, mayo de 1986.

inmediato a presas, acueductos, hospitales y escuelas. Helicópteros de la policía despegarán de inmediato desde un hangar resistente a los temblores. En una hora los gobernantes sabrán la magnitud aproximada de la destrucción local. Un hospital de campaña será levantado en el Aeropuerto Internacional de la ciudad; los aviones traerán medicinas y llevarán pacientes a otros lados. Caravanas de camiones vendrán desde almacenes distantes hacia centros de distribución de comida.

Sin embargo, más adelante la funcionaria angelina había concluido:

Este escenario planeado no se logrará por completo. Aunque tenemos una tremenda cantidad de recursos, si somos realistas debemos esperar que los acontecimientos rebasen nuestra capacidad. La mayoría de la gente tendrá que ayudarse por sí misma en los primeros tres a cinco días después del terremoto.¹⁹

En México, la falta de organización fue prontamente superada. El gobierno y las organizaciones sociales empezaron a responder rápidamente, con el propio Presidente de la República encabezando y supervisando en forma personal las labores en las zonas de desastres. Así, se dio prioridad al rescate de víctimas; se otorgaron facilidades para la disposición de cadáveres; se atendió a un número muy importante de heridos; se ofreció ayuda suficiente a los damnificados a través de refugios y con el reparto de agua y alimentos; se instruyó a la población acerca de las precauciones con el uso del agua y en respecto de los peligros y acciones en cuanto a posibles epidemias

19 Palabras citadas en el número de National Geographic ya mencionado, p. 675.

y uso de vacunas; desde los primeros días se avanzó significativamente en el restablecimiento de todo tipo de servicios, como los de agua, luz, telefonía, etcétera.²⁰

Sin duda, la falta de una organización adecuada de prevención impidió que la respuesta hubiera sido más rápida y eficiente. Con todo, las diferentes instituciones públicas y privadas mostraron la suficiente flexibilidad que, sin negar la existencia de deficiencias importantes, permitió en términos generales una respuesta adecuada a las circunstancias. Dadas las ineficiencias burocráticas y de otra índole a las que los mexicanos estamos tan acostumbrados, me atrevo a decir que si la eficiencia relativa con que se respondió al temblor también se aplicara a las tareas cotidianas, la situación del país sería muy diferente.

Para incrementar la eficiencia de la respuesta a los siniestros, se pensó que sería necesario dedicar más recursos y atención a la definición y preparación de programas contingentes, programas en los que la información a la sociedad y la participación de la misma desempeñasen un papel importante. Sin embargo, no debía bombardearse a la población con ensayos e informaciones reiterativas, que ante la repetición o bien serían tomadas sin seriedad, o bien que producirían temores injustificados. Preferible sería correr riesgos a vivir permanentemente aterrorizados. Por ello, los mensajes informativos y las demás acciones educativas en previsión de sismos deberían ser pocas y cuidadosamente seleccionadas en función de su importancia. Un caso importante, por ejemplo, sería el de qué hacer con las fugas de gas después de un sismo.

20 Es imposible aquí dar una relación detallada de las innumerables acciones tomadas los días siguientes al temblor, pero véanse las estadísticas del temblor emitidas el 1 de octubre de 1985 por la Comisión Metropolitana de Emergencia.

Capítulo 5

Productividad y empresa pública

Presentación

En este artículo, escrito durante el primer semestre de 1988, se analizan cuestiones relevantes para aquilatar las alternativas y los criterios relativos al proceso de privatización. En él se encuentran argumentos referentes a las modalidades de dicho proceso hasta la fecha de escribir esto y algunas respuestas a las críticas más comunes respecto de las empresas públicas mexicanas. La conclusión más importante es que en sí misma la desincorporación de empresas públicas no era ni buena ni mala. Su relevancia había que evaluarla en la medida en que promoviera condiciones adecuadas para el fomento de la competitividad y la productividad. Un monopolio público privatizado sin la eliminación de su naturaleza monopólica, seguiría teniendo, incluso quizá de manera exacerbada, las ineficiencias que suelen caracterizar a todos los monopolios, públicos o privados. De mayor importancia para aumentar la productividad, serían las acciones encaminadas a lograr una desconcentración de la actividad económica, que llevase a una utilización más eficiente del territorio.

Este trabajo fue presentado en junio de 1988 en la Ciudad de Caracas, en una conferencia con el nombre de "Más allá de la crisis de la Deuda: Estrategias para el Crecimiento en Latinoamérica", organizada por la Fundación Mundial para la Paz, el Banco Central de Venezuela y el Instituto de Estudios Superiores de Administración de ese país.

Introducción

Durante la década de los ochenta, diversos países emprendieron programas de reestructuración de sus economías en los que se incluyó la reforma del sector público.

Esto implicó la transferencia al sector privado de gran número de empresas que anteriormente habían sido manejadas por el gobierno. La justificación más usual de dicho movimiento de desincorporación fue la supuesta ineficiencia de las empresas públicas en comparación con empresas equivalentes del sector privado. Así, como consecuencia de dicha transferencia se esperaba que mejorase la eficiencia con que se empleaban los factores productivos aumentando la productividad en general.¹

Sin embargo, en el argumento anterior resultaba poco clara la causa de la ineficiencia relativa de las empresas públicas. Una posición aludía a la incapacidad de los administradores públicos para manejar estas empresas tan bien como lo hacían los administradores del sector privado. De ahí la conclusión de que si el sector público vendía estas empresas, los nuevos dueños designarían mejores administradores y se elevaría la eficiencia en el manejo de los recursos productivos.

En contraste, otro enfoque sugería que la ineficiencia de las empresas públicas no era mera consecuencia de su régimen de propiedad, y que se debía a que estas empresas se localizaban por lo general en campos de actividad donde existía poca competencia entre los productores. Ello conducía a que los estímulos para mejorar la productividad fuesen bastante pobres. Por ejemplo, ocurría que algunas empresas públicas de importancia operaban en industrias donde la producción se concentraba en unas cuantas empresas y los esfuerzos para aumentar la productividad eran relativamente bajos. Así, la productividad en estas empresas públicas no mejoraría simplemente con su privatización, a no ser que al mismo

1 Programas de este tipo para varios países se describen en: Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Eds., *El Cambio Estructural en México y en el Mundo*, (Fondo de Cultura Económica, México, 1987).

tiempo aumentara el grado de competencia en su ramo de actividad.²

El objetivo de este trabajo consistía en examinar la validez de los argumentos anteriores a la luz de la evidencia empírica disponible en el caso de México. Para ello se analizaron los determinantes del crecimiento de la productividad en 47 ramas industriales durante el periodo 1975-1984. A fin de estudiar el efecto directo de la participación pública sobre el cambio en la productividad, se estimó económicamente un modelo que permitía separar este efecto de otros asociados con las condiciones de competencia prevalecientes en cada industria.

El trabajo se divide en varias secciones. En la sección 1 se presenta el modelo teórico en que se apoyó el análisis. En la sección 2 se discute la estimación económica del modelo. En la sección 3 se cuantifican los efectos de diferentes factores sobre el crecimiento de la productividad. Finalmente, en la sección 4 se recogen las principales conclusiones.

1. El modelo

Se partió de la definición usual de la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores en la rama industrial i en el periodo t :

$$(1) \hat{D}_{it} = \hat{Q}_{it} - \hat{F}_{it}$$

donde el símbolo $\hat{}$ indica tasas de crecimiento, definidas como la primera diferencia en logaritmos, D es la produc-

2 Véase: Borchering, Thomas, Werner Pommerehne y Frederick Schneider, "Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries" *Zeitschrift fuer National Economic* suplemento 2, y George Yarrow, "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy* 2, 1986.

tividad de los factores, Q el volumen de producción y F un índice del uso total de factores, definido como:

$$(2) \quad \hat{F}_{it} = a_{it} \hat{L}_{it} + b_{it} \hat{K}_{it} + c_{it} \hat{I}_{it}$$

donde L , K e I se refieren al trabajo, el capital y los insumos intermedios utilizados; y a , b y c son las respectivas participaciones en el valor de la producción:

$$(2a) \quad a_{it} = w_{it} L_{it} / p_{it} Q_{it}$$

$$(2b) \quad b_{it} = r_{it} K_{it} / p_{it} Q_{it}$$

$$(2c) \quad c_{it} = q_{it} I_{it} / p_{it} Q_{it}$$

donde p , w , r y q son los precios del producto, del trabajo, de los servicios del capital y de los insumos intermedios.³

Así, tomando en cuenta las expresiones anteriores, la productividad total de los factores podía expresarse como:

$$(3) \quad \hat{D}_{it} = a_{it} \hat{w}_{it} + b_{it} \hat{r}_{it} + c_{it} \hat{q}_{it} - \hat{p}_{it}$$

La expresión (3) muestra el cambio en la productividad de los factores como la diferencia entre el cambio de las remuneraciones por unidad de los factores, expresado mediante un índice que pondera el cambio en el precio de cada factor, y el cambio en el precio del producto.

Por otro lado, también se postuló una relación entre el crecimiento de la productividad de una rama industrial en un momento determinado ($\hat{D}_{it}$) y un conjunto de

3 Véase Jorgenson, D.W. y Zvi Griliches, "The explanation of productivity change", *Review of Economic Studies*, julio de 1967.

variables que se supone que tienen una influencia sistemática sobre la variación de la productividad. Por ejemplo, de acuerdo con Okun, el crecimiento de la producción tiene un efecto positivo sobre el cambio en la productividad. Asimismo, según Schumpeter, el grado de concentración de la producción industrial tiene un efecto de signo positivo sobre la productividad; etcétera.⁴ De esta suerte, es posible escribir:

$$(4) \quad \hat{D}_{it} = \text{CONST} + X_{it}d_{it} + e_{it}$$

donde $X_{it} = (X_{1it}, \dots, X_{Jit})$ es un vector de dimensiones $1 \times J$ que incluye las J variables que tienen un efecto sistemático sobre el crecimiento de la productividad, d_{it} es un vector de dimensiones $J \times 1$ que contiene los coeficientes de influencia de tales variables sobre la productividad, CONST es una constante que representa el crecimiento exógeno de la productividad de todas las industrias y e_{it} es un término estocástico que resume otros efectos que inciden sobre la productividad de manera no sistemática. (Las fuerzas no sistemáticas que afectan la productividad de una industria en determinado momento pueden visualizarse como $\text{CONST} + e_{it}$, en tanto que $X_{it}d_{it}$ resume los efectos sistemáticos que determinan esa productividad).

Al substituir (4) en (3), y definir $Z_{it} = \hat{p}_{it} - a_{it}\hat{w}_{it} - c_{it}\hat{q}_{it}$, fue posible escribir:

$$(5) \quad Z_{it} = -\text{CONST} + b_{it}\hat{r}_{it} - X_{it}d_{it} - e_{it}$$

que resultó en una ecuación susceptible de ser estudiada

⁴ Okun, Arthur, "Potential GNP: Its measurement and significance", en *Economics for Policy Making, Selected Essays of Arthur Okun*, editado por Joseph Pechman (MIT Press, Cambridge Massachusetts 1983); y Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición (Harper, Nueva York, 1950).

empíricamente para conocer los determinantes de los cambios en la productividad.

2. Análisis empírico

La disponibilidad de datos históricos correspondientes a distintas ramas industriales manufactureras para periodos anuales prolongados nos permite estimar el crecimiento de la productividad a partir de la ecuación (5). Los datos de que se dispuso fueron: el valor bruto de la producción ($p_{it}Q_{it}$), las remuneraciones pagadas a los trabajadores ($w_{it}L_{it}$), el excedente bruto de explotación o pagos al capital ($r_{it}K_{it}$), así como índices de los precios del producto, de los precios de los insumos intermedios y de las remuneraciones medias por unidad de trabajo. Con esta información, y a partir de la sustitución en las ecuaciones (2a) y (2b), fue posible estimar los valores a_{it} y b_{it} correspondientes para cada rama industrial y año. Posteriormente a partir de la sustitución de estos valores y de los crecimientos de los precios y de los salarios en la definición de Z_{it} , se obtuvo el valor de la variable que corresponde al lado izquierdo de (5).

Nótese que, en lo tocante al lado derecho de (5), b_{it} era conocido a partir de los datos disponibles, de modo que si se contaba con observaciones para $X_{j,it}$ (para $j=1,\dots,J$) y si se imponían algunas restricciones a los valores que pudieran tomar los términos $\hat{r}_{it}$ y d_{it} -a fin de contar con grados de libertad, ya que de otro modo las variables a estimar excederían al número de observaciones disponibles-, entonces ya era posible estimar los coeficientes de la ecuación (5) mediante técnicas de regresión. Por ejemplo, si se imponían las restricciones siguientes:

$$(6) \quad \hat{r}_{it} = \hat{r}_t \text{ para toda } i; \text{ y}$$

(7) $d_{it} = d_i$ (un vector de dimensiones $J \times 1$) para toda t ,

la ecuación (5) se reducía a:

$$(8) \quad Z_{it} = -\text{CONST} + b_{it} \hat{r}_t - X_{it}d_i - c_{it}$$

A partir de esta expresión, se estimaron CONST, $\hat{r}_t$ y d_i , con lo cual fue posible inferir empíricamente la magnitud de los distintos efectos determinantes de la productividad de acuerdo con la ecuación (4).

La relación (6) era equivalente a suponer que los precios del capital en las diferentes ramas conservaban sus magnitudes relativas ($r_{it} = k_i r_t$), lo que sólo sería completamente válido en estado estacionario.

3. Los efectos de distintas variables sobre el crecimiento de la productividad

La ecuación (8) se estimó económicamente usando mínimos cuadrados ordinarios y datos para 47 ramas industriales manufactureras (ver apéndice A) en el periodo 1975-1984. El vector de variables X_{it} estuvo constituido por:

- DUMPU_{it} = Variable binaria, definida con el valor 1 si existía participación pública en el valor bruto de la producción de la rama industrial y 0 en caso contrario. Mediante esta variable se intentó recoger las características de las ramas con participación del sector público y que no se reflejaban en el resto de las variables incluidas.
- PUVB_{it} = Porcentaje de participación de las empresas del sector público en el valor bruto de la producción;

$PIBG_{it}$ = Tasa de crecimiento real del producto interno bruto;
 $ICON_{it}$ = Índice de concentración industrial absoluta;
 $PSEG_{it}$ = Índice pseudo-Gini de concentración geográfica.

Así, el modelo estimado quedó determinado de la siguiente manera:

$$(9) \quad Z_{it} = b_{it} \hat{r}_t - CONST - d_1 DUMPU_{it} - d_2 PIBG_{it} - d_3 PUVBP_{it} - d_4 ICON_{it} - d_5 PSEG_{it}$$

Las fuentes de información y el cómputo de las variables anteriores se describen en el apéndice B. Los resultados de la estimación econométrica se presentan en el Cuadro 1.

Cabe señalar que los valores que se estimaron para la tasa de crecimiento anual del precio de los servicios del capital parecen tener una magnitud razonable en todos los años. Su signo es positivo a lo largo de todo el periodo bajo consideración. Además, casi todos los coeficientes pudieron ser estimados con una precisión considerable, como lo demuestran las magnitudes de los errores estándar de estimación y los valores correspondientes del estadístico de Student reportados en el cuadro. En la Gráfica 1 se muestran las variaciones del precio de los servicios del capital, comparándolas contra la tasa de inflación general observada en cada año en la economía mexicana. Como puede observarse, existía una gran semejanza entre las tendencias del precio de los servicios del capital y del nivel general de precios.

El valor estimado de la constante refleja la tasa de crecimiento anual de la productividad en el decenio 1975-1984, como promedio para las 47 ramas industriales consideradas, que hubiera existido en ausencia de con-

Cuadro 1
Resultados de la estimación econométrica

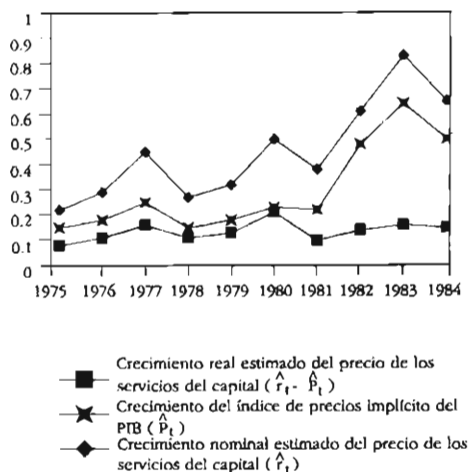
Modelo:

$$Z_{it} = b_{it} \hat{r}_i - \text{CONST} - d_1 \text{DUMPU}_{it} - d_2 \text{PIBG}_{it} - d_3 \text{PUVBP}_{it} - d_4 \text{ICON}_{it} - d_5 \text{PSEG}_{it}$$

Coeficiente	Valor estimado	Error estandar	Estadístico (Valor absoluto)
$\hat{r}_{75}$	0.241187	0.046419	5.20
$\hat{r}_{76}$	0.307748	0.046493	6.62
$\hat{r}_{77}$	0.458639	0.045283	10.13
$\hat{r}_{78}$	0.283507	0.044870	6.32
$\hat{r}_{79}$	0.333248	0.044482	7.49
$\hat{r}_{80}$	0.501542	0.039844	12.59
$\hat{r}_{81}$	0.352418	0.040040	8.80
$\hat{r}_{82}$	0.609653	0.038702	15.75
$\hat{r}_{83}$	0.845201	0.038125	22.17
$\hat{r}_{84}$	0.644358	0.036474	17.67
CONST	0.065960	0.014399	4.58
d_1	-0.008932	0.005275	1.69
d_2	0.059976	0.027379	2.18
d_3	0.014209	0.018193	0.76
d_4	-0.002813	0.020574	0.14
d_5	-0.030181	0.011053	2.73

centración industrial y geográfica, y sin participación del sector público. En esas condiciones, la tasa media de crecimiento anual de la productividad hubiera sido del orden de 6.6%. Asimismo, hay que consignar la tendencia a crecer de la productividad cuando el crecimiento de la producción era mayor, tal como lo indica el signo positivo del coeficiente de la variable PIBG (d_2): cada 1% de aumento real del Producto Interno Bruto (PIB) se traducía

Gráfica 1
Crecimientos nominales y reales del precio
de los servicios del capital



Fuente: Datos estimados e indicadores económicos del Banco de México.

en un 0.06% de crecimiento adicional de la productividad anual. Este resultado concuerda con el punto de vista de Okun, quien había señalado que las variaciones de la productividad tenían un carácter procíclico.

El efecto de la concentración industrial sobre el crecimiento de la productividad era interesante. La variable ICON, que se incluyó por la insistencia con que se mencionaba en la literatura la hipótesis de Schumpeter —mayor concentración industrial, mayor aumento de la productividad—, arrojó un coeficiente (d_1) cuyo signo

negativo contradecía la hipótesis mencionada. Si se tiene en cuenta que este coeficiente no pudo ser estimado con suficiente precisión, la conclusión era que, con alta probabilidad, la concentración absoluta no tenía efecto discernible sobre el crecimiento de la productividad. Cabe destacar que al menos hasta ese momento no había acuerdo en la literatura sobre el efecto de la concentración industrial. Un buen número de estudios tendían a contradecir la hipótesis de Schumpeter.

El efecto asociado a la variable PSEG, cuya función era la de medir el grado de aglomeración de la actividad en determinadas regiones geográficas, fue estimado con bastante precisión y el signo negativo del coeficiente correspondiente (d_5) indicaba que una mayor concentración de las actividades productivas en regiones geográficas de alta densidad inducía un menor ritmo de crecimiento de la productividad. Este resultado podía interpretarse en el sentido de que en el conjunto de ramas industriales analizadas se había rebasado el punto en que empezaban a manifestarse deseconomías por la aglomeración territorial —sobre todo en las áreas urbanas de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara—, o en el sentido de que una mayor dispersión de los productores sobre el territorio nacional tendería a incrementar la productividad.

A continuación se discute el efecto de la participación productiva del sector público sobre el crecimiento de la productividad, objeto de atención especial de este análisis. Este efecto se presentaba en el modelo de dos maneras, a través de las variables DUMPU y PUVBP. El coeficiente de la variable DUMPU era una medida de la forma en que la tasa media de crecimiento de la productividad difería en aquellas ramas industriales donde existía alguna presencia del sector público. Ello, como comparación con las demás ramas industriales, independientemente de que el

grado de participación del sector público en la producción total de esas ramas fuera relativamente grande o pequeño. Es decir, el coeficiente d_1 medía únicamente la diferencia en cuanto al ritmo promedio de incremento anual de la productividad en las ramas donde estaba presente el sector público, respecto a aquéllas otras en donde no lo estaba. El valor negativo de este coeficiente y la relativa precisión con que pudo ser estimado indicaba que la productividad crecía anualmente en 0.9% menos en las ramas industriales en las que el sector público participaba en la producción.

El valor estimado del coeficiente d_3 , asociado a la variable PUVBP, arrojó signo positivo, lo que sugería que un mayor grado de participación del sector público en el total del valor bruto de la producción se reflejaba en un mayor incremento anual de la productividad. No obstante, la precisión con que se pudo estimar este coeficiente no fue significativa, lo que condujo a la conclusión de que, con alta probabilidad, el grado relativo en que se daba la participación pública en la producción no tenía efecto discernible sobre la tasa de crecimiento de la productividad.

Los dos últimos resultados tomados conjuntamente, aportaron cierta evidencia empírica para esclarecer la relevancia de las interpretaciones alternativas que existían en la literatura acerca de la ineficiencia relativa de las empresas públicas. Esto reforzó la conclusión principal del trabajo: que dado que el grado de participación del sector público no tenía efecto discernible sobre la productividad, el ritmo más lento al que, en igualdad de otras circunstancias, crecía la productividad de las empresas públicas era debido a que estas empresas estaban localizadas en ramas industriales en las cuales la productividad, de por sí, tendía a incrementarse más lentamente.

Sustituyendo en la ecuación (4) los valores estimados

de los coeficientes y residuales a partir de (8), se calculó el crecimiento de la productividad de cada rama industrial para los años bajo consideración ($\bar{D}_{it}$). Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 2.

En general, las tasas de incremento de la productividad fueron de signo positivo. Los valores negativos se registraron con mayor frecuencia en los años 1977, 1983 y 1984, lo cual parece razonable, pues las crisis económicas que se vivieron en México durante 1976 y 1982 provocaron una severa contracción de las actividades productivas en los años siguientes. Asimismo, la magnitud de las tasas de crecimiento estimadas resultó bastante razonable en la mayoría de las ramas; en 37 de las 47 ramas consideradas, el crecimiento promedio de la productividad a lo largo de la década 1975-1984 se situó en el intervalo del 2 al 5% anual. Sin embargo, en algunas ramas —las 15, 16, 20, 21, 25, 36— se observaron cambios abruptos en la productividad de un año a otro, resultado que *prima facie* se atribuyó a deficiencias de los datos. El crecimiento promedio aritmético de la productividad en la década bajo consideración, para el total de ramas industriales estudiadas, fue de 4.2% anual.

Sin embargo, ese promedio aritmético referido no era útil, si de lo que se trataba era de inferir la medida en que había crecido el ingreso real por unidad empleada de los factores capital y trabajo como consecuencia de las mejoras ocurridas en la productividad al nivel agregado de las ramas industriales. Y ello, por dos razones. Por un lado, las $\bar{D}_{it}$ eran un reflejo del incremento de la productividad de todos los recursos utilizados y no sólo la contribución a la producción de los factores primarios. Así, por ejemplo, si el producto total de una rama hubiera crecido en 3% por motivo de un aumento de tal magnitud en la productividad, y si el valor agregado por el trabajo y el capital hubiera representado inicialmente el 40% del valor bruto

Cuadro 2
Tasa de crecimiento de la productividad de los factores

Rama	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Promedio
11	0.00578	0.03095	-0.08650	-0.01500	0.03609	0.04330	0.01124	0.02852	0.02308	0.00795	0.01927
12	0.07066	0.02791	0.02649	0.02595	0.01382	0.05193	0.02300	0.02222	0.07209	-0.01148	0.03226
13	0.02474	0.05798	0.05994	0.00316	0.08335	0.03788	0.02386	0.02943	0.03554	0.02084	0.03767
14	0.03750	0.06034	0.06876	0.07291	0.02429	0.14016	0.03308	0.03654	0.11116	0.01269	0.05974
15	-0.02326	-0.00929	-0.10374	0.12502	0.11017	0.14063	0.11277	0.07630	0.10802	0.00252	0.05391
16	0.16335	-0.09012	-0.05188	0.15687	0.05765	-0.33453	0.19181	0.16580	0.08894	0.05001	0.03979
17	0.06996	0.06410	0.04667	0.04217	0.05686	0.03808	0.02623	0.01654	0.06047	0.04947	0.04746
18	0.03842	0.6155	0.03671	0.04829	0.05753	0.01565	0.01572	0.07918	0.08630	0.01232	0.04517
19	0.03547	0.03704	0.03249	0.06338	0.07476	0.05787	0.02588	0.06437	0.04307	0.04087	0.04752
20	-0.01530	0.01768	0.19755	-0.03689	0.01845	0.07161	-0.05623	0.12231	0.11864	0.04007	0.04779
21	0.06211	0.07453	0.07478	0.11171	0.10153	0.07808	0.03593	0.03338	0.04043	0.08506	0.06976
22	0.07709	-0.07225	0.06169	0.08018	0.15179	-0.08654	0.01000	-0.01843	0.12781	-0.07242	0.02589
23	0.03687	-0.08707	0.20675	-0.03811	0.05646	-0.02720	0.03426	0.05125	0.00063	0.19887	0.04327
24	0.03633	0.03618	0.00017	0.02371	0.04353	0.05046	0.03654	0.03687	-0.00158	0.03800	0.03002
25	0.04786	0.21817	0.10349	0.11643	0.11230	0.10485	0.12692	0.1284	0.17903	0.09749	0.12327
26	0.04951	0.03980	0.06361	0.04020	0.03782	0.08797	0.03704	0.05118	0.03228	0.0853	0.05191
27	0.07179	0.03627	0.05812	0.04252	0.05234	0.04389	0.05983	0.02044	0.04158	0.05782	0.04846
28	0.01056	0.06387	0.04793	0.01792	0.02886	0.07605	0.04484	0.00053	-0.00467	0.02972	0.03156
29	0.01143	0.06210	0.04208	0.00854	-0.05532	0.03109	0.07126	0.11321	0.02561	-0.02261	0.02874
30	0.01581	0.07823	0.06062	0.01233	0.03825	0.06106	0.01729	0.03619	0.07698	0.09502	0.04918
31	0.04272	0.04782	0.07460	0.04509	0.03516	0.04173	0.04615	0.06342	0.01874	0.04403	0.04595
32	0.01945	0.08003	0.02579	-0.01416	0.01414	0.07571	-0.02839	0.02610	0.06299	-0.02306	0.02386
35	0.04871	0.05008	0.05813	0.05957	0.05309	0.09896	0.03607	0.01110	0.00498	0.05632	0.04770
36	0.12593	0.01721	-0.04514	0.04284	0.15375	0.11877	0.01387	-0.08760	0.19387	0.01679	0.05503
37	0.10877	0.05581	0.05124	0.03636	0.04023	0.06799	0.08443	-0.00935	-0.05921	0.06419	0.04405

de la producción, habría resultado que el incremento porcentual de las remuneraciones por unidad de trabajo y capital hubiera sido de $0.03 \times (1/0.4) = 7.5\%$.⁵

Por otro lado, cuando el precio de los insumos intermedios variaba en relación al precio del producto de una rama industrial, se alteraba la magnitud del valor agregado por el trabajo y el capital, incluso si no había cambios de la productividad ni variaciones en las cantidades empleadas de estos factores. La razón de ello era que el valor agregado se calculaba en las cuentas nacionales como la diferencia entre los valores corrientes de la producción y de los insumos intermedios. En el ejemplo anterior, según la metodología de contabilidad nacional, si el precio de los insumos intermedios creciera en 10%, entonces el costo unitario de producción se elevaría en 0.10 por 0.60 = 6%, por lo cual, si el precio del producto permaneciera invariable, entonces el valor agregado por el capital y el trabajo disminuiría en $0.06 \times (1/0.4) = 15\%$.

Como los datos utilizados en el análisis provinieron de las cuentas nacionales, entonces, para inferir el crecimiento del ingreso real por unidad empleada de los factores trabajo y capital a nivel de todas las ramas industriales a consecuencia de las mejoras ocurridas en la productividad (denotado en lo sucesivo como $\hat{G}_t$), debía recurrirse a la siguiente fórmula que tomaba en cuenta las dos consideraciones precedentes:

$$(10) \hat{G}_t = \sum_i (\hat{D}_{it} - \text{cit}(\hat{q}_{it} - \hat{p}_{it})) \cdot (\text{VBP}_{it} / \sum_i \text{VA}_{it})$$

donde VBP_{it} y VA_{it} eran símbolo respectivamente del valor

5 Véase: Madiri, Ishaz, "Some approaches to the theory and measurement of total factor productivity: A survey", *Journal of Economic Literature*, diciembre de 1970.

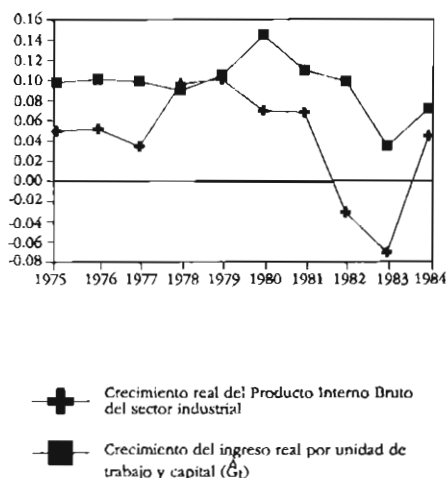
bruto de la producción y del valor agregado de la rama industrial i en el período t .

Los cálculos de $\hat{G}_i$ obtenidos de esta manera se presentan en el Cuadro 3, en el cual también se incluye su descomposición en sus diferentes fuentes. Como puede observarse, los resultados apuntaban a que a lo largo del periodo 1975-1984 el ingreso real por unidad de capital y trabajo en el sector industrial había crecido a una tasa media de 9.4% anual. Este crecimiento había sido relativamente mayor durante los años del auge petrolero (1979-1981) y en los años posteriores se había reducido en una medida considerable (véase gráfica 2). Sin embargo, en la medida en que durante los años de auge crecieron los desequilibrios económicos, en esa medida se gestaron las dificultades por las que atravesó el país en los años siguientes.

En lo tocante a las fuentes del crecimiento del ingreso real por unidad de trabajo y capital, la más importante la constituyeron los factores de aumento de la productividad no explicados dentro del modelo, y que correspondían al término constante y al de perturbación estocástica. Esto es, el crecimiento medio de la productividad que no era atribuible a la concentración industrial, a la participación pública, etc. Como se puede ver en el cuadro, aquellos elementos indujeron en promedio durante el periodo, un crecimiento del ingreso real por unidad de capital y trabajo del orden de 15.1% anual, el cual excedía al crecimiento estimado de dicho ingreso real, porque otros elementos habían tenido una influencia en sentido contrario.⁶

6 Sin embargo esto era cierto sólo para las variaciones pequeñas de las variables, ya que la constante surgía también como consecuencia de la linealización. Asimismo, debía considerarse que la variable de concentración industrial sólo tomaría un valor de cero con un número infinito de empresas pequeñas, y que la de concentración industrial podía tomar valores negativos (si había una correlación negativa entre la producción por estados de la producción total y la de la rama correspondiente).

Gráfica 2
Crecimiento del ingreso real por unidad de capital
y trabajo en el sector industrial



Fuente: Datos estimados e indicadores económicos del Banco de México.

El crecimiento del ingreso real unitario fue influido, con signo positivo, por las variables IBG, PUVBP y por $c(\hat{q} - \hat{p})$. Es decir, entre otras causas el ingreso real creció debido al dinamismo de las actividades productivas, a la participación productiva del sector público en el conjunto de las ramas industriales y a la variación de los precios de los insumos intermedios por debajo de los precios de la producción. Como puede observarse en el cuadro, el primero de estos efectos fue muy importante durante los años del auge petrolero, cuando la economía mexicana

creció espectacularmente. El segundo, aunque tuvo una influencia positiva sobre el ingreso real de los factores, resultó en realidad de magnitud poco significativa.

El efecto sobre el crecimiento del ingreso real unitario ocasionado por las variaciones del precio relativo de los insumos intermedios fue positivo a lo largo del sexenio 1977-1982. Esto, como resultado de que los precios y tarifas de los insumos de uso industrial generalizado provistos por el gobierno a la economía —como la electricidad, los combustibles provenientes del petróleo, el transporte aéreo, las comunicaciones telefónicas, etc.— fueron aumentados en proporciones inferiores a la inflación durante esos años. Sin embargo, a raíz de haberse abandonado la política anterior de fijación de precios y tarifas de los insumos generalizados para aumentarlos incluso más rápidamente que la inflación y recobrar una parte del rezago acumulado en el pasado, en 1983 esta fuente tuvo un impacto negativo sobre el crecimiento del ingreso real unitario del trabajo y del capital en la industria. Por su parte, en 1984 cuando los incrementos de los precios y tarifas de los insumos generalizados fueron de magnitud similar a la inflación, su efecto sobre el ingreso real fue insignificante.

Entre las fuentes de crecimiento del ingreso real unitario que tuvieron signo negativo, cabe citar, como se aprecia en el Cuadro 3, a las variables PSEG, ICON y DUMPU. Es decir, la concentración industrial y la geográfica deprimieron el crecimiento del ingreso real, debido a que indujeron un crecimiento relativamente lento de la productividad. Asimismo, las condiciones *sui generis* prevaletentes en aquellas ramas industriales en las que el sector público había decidido tener participación, también deprimieron la evolución del ingreso real del trabajo y del capital en el conjunto de las ramas industriales.

Para finalizar, conviene precisar los canales a través

Cuadro 3
Crecimiento promedio del ingreso real por unidad de trabajo y capital en el
agregado de ramas industriales

$$\hat{G}_t = \sum_i (\hat{D}_{it} - (1 - a_{it} - b_{it}) (\hat{q}_{it} - \hat{p}_{it})) (VBP_{it} / \sum_i VA_{it})$$

F u e n t e s									
Año	$\hat{G}$	No Explicado	PIBG	PUVBP	ICON	PSEG	DUMPU	PII*	Total
1975	0.09589	0.16337	0.00726	0.00234	-0.00073	-0.05346	-0.01800	-0.00489	0.09589
1976	0.10231	0.16776	0.00684	0.00235	-0.00071	-0.05320	-0.01806	-0.00267	0.10231
1977	0.09806	0.14496	0.00521	0.00249	-0.00069	-0.05192	-0.01752	0.01553	0.09806
1978	0.08908	0.13869	0.01373	0.00259	-0.00073	-0.05179	-0.01744	0.00404	0.08908
1979	0.10210	0.15491	0.01433	0.00256	-0.00074	-0.05179	-0.01738	0.00020	0.10210
1980	0.14946	0.18248	0.00903	0.00263	-0.00072	-0.05025	-0.01675	0.02303	0.14946
1981	0.10036	0.14186	0.00956	0.00306	-0.00072	-0.04984	-0.01666	0.01310	0.10036
1982	0.09488	0.14142	-0.00408	0.00303	-0.00069	-0.04940	-0.01638	0.02097	0.09488
1983	0.03118	0.14150	-0.01163	0.00290	-0.00069	-0.05036	-0.01661	-0.03393	0.03118
1984	0.07200	0.13153	0.00776	0.00086	-0.00072	-0.05068	-0.01694	0.0020	0.07200
Promedio	0.09353	0.15005	0.00580	0.0248	-0.00071	-0.05127	-0.01717	-0.00356	0.09353
Composición									
%	100.00%	161.28%	6.20%	2.65%	-0.76%	-54.81%	-18.36%	3.81%	100.00%

* PPI es la variación del precio real de los insumos intermedios.

de los cuales se manifestaba el efecto de la participación del sector público sobre el crecimiento de la productividad. Un individuo A, que hubiera pensado que el crecimiento de la productividad dependía únicamente del grado de participación del sector público en la producción (PUVBP), hubiera tenido en mente el siguiente modelo:

$$(11) (Z_{it} - \bar{Z}) = (b_{it} - \bar{b}) \hat{t}_t - d_a (PUVBP_{it} - \overline{PUVBP})$$

donde la línea horizontal sobre una variable denotaba su valor promedio sobre todas las observaciones. A partir de ahí, podría obtenerse el valor estimado (d_a) del impacto (total) de la participación pública sobre el crecimiento de la productividad. En forma semejante, otro individuo B, que considerase que el crecimiento de la productividad estaba también influido por otras variables ($X_2, \dots, X_J$) además de PUVBP, hubiera postulado el modelo siguiente:

$$(12) (Z_{it} - \bar{Z}) = (b_{it} - \bar{b}) \hat{t}_t - d_b (PUVBP_{it} - \overline{PUVBP}) - \sum_j d_j (X_{i,jt} - \bar{X}_j),$$

que conduciría a obtener el valor estimado (d_b) del impacto (parcial) de la participación pública sobre el crecimiento de la productividad. Como puede comprobarse, ambas estimaciones estaban relacionadas de la siguiente manera:

$$(13) d_a = d_b + \sum_j d_j (\sum_t (X_{i,jt} - \bar{X}_j) (PUVBP_{it} - \overline{PUVBP}) / \sum_t (PUVBP_{it} - \overline{PUVBP})^2)$$

es decir, el coeficiente del efecto total sobre la productividad que se desprendía de la participación del sector público en la producción era igual a la suma del coeficiente de impacto parcial o directo de esta variable más la influencia de las demás variables. Este último efecto se transmitía a manera de influencias indirectas, a través de

la correlación entre cada una de ellas y la participación del sector público en la producción. Así, era posible descomponer el crecimiento de la productividad total en la suma de efectos directos e indirectos que surgían a partir de la participación pública.

En el Cuadro 4 se muestran los valores de cada uno de los sumandos que aparecen del lado derecho de la ecuación (13). Así, el efecto total de la participación del sector público sobre el crecimiento de la productividad arrojó signo positivo. De este efecto, 75% aproximadamente correspondía al efecto parcial de la participación pública en la producción. El 25% restante se manifestaba a través de la correlación entre la participación pública, por un lado, y la concentración industrial, la concentración geográfica y la expansión de la producción, por el otro. En este cálculo sobresale por su magnitud el efecto parcial asociado a la concentración geográfica. El signo de este efecto fue positivo, lo cual implicó que dado que d_3 era negativo, la actividad de las empresas del sector público se distribuía más uniformemente sobre el territorio nacional que la del resto de las empresas industriales. Por sí sola esta característica era el determinante de la magnitud del efecto positivo de la participación pública sobre la productividad.

Así, si no se consideraba el efecto que la participación del sector público había ejercido sobre el crecimiento de la productividad a través del efecto indirecto asociado a la concentración geográfica, entonces su efecto resultante era insignificante. Como puede verse en el Cuadro 4, el efecto total de la participación del sector público sobre el crecimiento de la productividad resultó igual a 0.019015, en tanto que el efecto producido por la correlación con la concentración geográfica era igual a 0.017391. Por consiguiente el efecto restante era apenas de 0.001624, o sea, prácticamente cero. Así, era posible argumentar que

Cuadro 4
Efecto de la participación pública sobre la
productividad

		%
(1) Efecto total:	0.0190149	100
Descomposición en efectos parciales		
(2) Efecto directo (PUVBP)	0.0142090	74.72
(3) Efectos indirectos (suma)	0.0048059	25.28
(3a) (PIBG)	-0.0020077	
(3b) (ICON)	-0.0004714	
(3c) (PSEG)	0.0173910	
(3d) (DUMPU)	-0.0101060	
Addendum:		
(1) - (3c) = 0.0016239		

el establecimiento de empresas públicas en zonas y regiones en las que los particulares no estaban dispuestos a invertir, en algo había contribuido a reducir las presiones de la concentración territorial y, a partir de ello, a incrementar la productividad. Sin embargo, una vez establecidas dichas empresas y de existir particulares interesados en adquirirlas, lo anterior ya no hubiera servido de argumento para mantenerlas en el sector público.

4. Conclusiones

El análisis presentado en la sección anterior revela que, a la luz de la evidencia empírica disponible para la industria manufacturera mexicana, el ritmo de crecimiento de la productividad de las empresas públicas estaba fuertemente influenciado por el hecho de que estas empresas estaban localizadas en ramas industriales en las cuales la

productividad, de por sí, tendía ya a incrementarse más lentamente. La evidencia sugería que en tales ramas una mayor participación relativa del sector público en la producción no tenía una influencia discernible sobre la productividad total de los factores.

Así, según el estudio, resultaba erróneo atribuir un escaso dinamismo a las empresas públicas basado en problemas inherentes a éstas. En el futuro, las decisiones de política referentes a la participación del sector público en las actividades productivas deberían basarse estrictamente en el estudio de las condiciones particulares de cada caso, tal como se había venido procediendo en materia de desincorporación. Dados los aspectos que debe atender el sector público en actividades tales como educación, salud, vivienda, infraestructura pública, etcétera, su participación accionaria en empresas de tipo mercantil sólo se justificaba en casos en que existiesen razones especiales. La participación por la participación misma no se justificaba, sobre todo considerando que no había una relación clara entre productividad y participación pública.

De acuerdo con la evidencia empírica analizada, la desconcentración geográfica de la actividad industrial en general, y la de las empresas públicas en particular, ofrecía un gran potencial para el aumento de la productividad. Estos resultados apoyaban las propuesta de desconcentración de la actividad económica, la cual ya para ese momento había alcanzado un nivel indeseable de aglomeración en espacios territoriales reducidos.

APENDICE A
Ramas industriales manufactureras incluidas
en el análisis *

- 11 Productos cárnicos y lácteos
- 12 Envasado de frutas y legumbres
- 13 Molienda de trigo y sus productos
- 14 Molienda de nixtamal y productos de maíz
- 15 Procesamiento de café
- 16 Azúcar y sus productos
- 17 Aceites y grasas comestibles
- 18 Alimentos para animales
- 19 Otros productos alimenticios
- 20 Bebidas alcohólicas
- 21 Cerveza
- 22 Refrescos embotellados
- 23 Tabaco y sus productos
- 24 Hilado y tejido de fibras blandas
- 25 Hilado y tejido de fibras duras
- 26 Otras industrias textiles
- 27 Prendas de vestir
- 28 Cuero y sus productos
- 29 Aserraderos incluso triplay
- 30 Otras industrias de la madera
- 31 Papel y cartón
- 32 Imprentas y editoriales
- 35 Química básica
- 36 Abonos y fertilizantes
- 37 Resinas sintéticas y plásticos
- 38 Productos medicinales
- 39 Jabones, detergentes y perfumes
- 40 Otras industrias químicas
- 41 Productos de hule
- 42 Artículos de plástico
- 43 Vidrio y sus productos

- 44 Cemento
- 45 Otros productos de minerales no metálicos
- 46 Industrias básicas de hierro y acero
- 47 Industrias básicas de metales no ferrosos
- 48 Muebles y accesorios metálicos
- 49 Productos metálicos estructurales
- 50 Otros productos metálicos
- 51 Maquinaria y equipo no eléctrico
- 52 Maquinaria y aparatos eléctricos
- 53 Aparatos electrodomésticos
- 54 Equipo y accesorios eléctricos
- 55 Otros equipos y aparatos eléctricos
- 56 Vehículos automóviles
- 57 Carrocerías y partes automotrices
- 58 Otros equipos y material de transporte
- 59 Otras industrias manufactureras

* La numeración es la que corresponde a las Cuentas Nacionales del país.

APENDICE B

Datos utilizados en el análisis

Las estadísticas de cuentas de producción para el agregado nacional y el sector público elaboradas y publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) fueron la fuente para la mayoría de los datos utilizados. Con la información a precios corrientes para cada año se calculó la participación del trabajo y del capital en el total del Valor fruto de la Producción (VBP) de cada rama industrial, al igual que la proporción del VBP correspondiente a las empresas del sector público. Estos conceptos se expresaron como porcentaje de la unidad. Asimismo, los índices de precios implícitos del VBP y del consumo intermedio, base 1970 = 100, se utilizaron respectivamente para calcular las tasas de crecimiento anuales del precio del producto y del agregado de insumos intermedios. El crecimiento anual del salario se obtuvo a partir de las remuneraciones medias pagadas por persona ocupada. Por otro lado, la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto se calculó con los valores a precios constantes de 1970.

El índice de concentración industrial absoluta se calculó mediante una fórmula desarrollada por el autor a partir de un índice de la concentración relativa del tipo sugerido por Herfindahl⁷. La concentración absoluta existente en cada rama industrial se calculó a partir de datos censales para 1970, 1975 y 1980. Para los años intermedios se utilizaron interpolaciones lineales; para los años siguientes a 1980 se supuso que la concentración observada en ese último año se había mantenido constante.

7 García Alba, Pascual, "Un enfoque para medir la concentración industrial y su aplicación al caso de México", *El Trimestre Económico*, Abril-Junio, 1990.

El índice de concentración geográfica es un pseudo coeficiente de Gini. Este se calculó mediante la proporción de la producción de la rama correspondiente en cada entidad federativa, y aplicando la formula de Gini pero con el ordenamiento resultante de la distribución del total de la producción industrial, en vez del que resulta de ordenar las entidades de acuerdo con la producción de la rama específica para la que se calcula el índice de concentración geográfica. Así, por ejemplo, una rama altamente concentrada en entidades federativas con poca actividad económica tiene una índice de concentración geográfica pequeño, o incluso negativo.⁸

8 La metodología de los pseudo coeficientes de Gini fue diseñada por J.C.H. Fei, G. Ranis y S.W.Y. Kuo en *Growth with Equity: The Taiwan Case* (Banco Mundial, Oxford University Press, 1979). Una explicación sencilla puede encontrarse en el Capítulo 4 de Pascual García Alba, *La Evasión Fiscal en México* (Universidad Autónoma Metropolitana en Azcapotzalco, México, 1982).

Capítulo 6

Deuda y estancamiento

Presentación

En este artículo se evaluó la magnitud del efecto de las transferencias al exterior sobre la economía mexicana. Durante la administración de Miguel de la Madrid el impacto del exterior fue negativo para el país como consecuencia de la reducción de los términos de intercambio y de las transferencias que se realizaron para cubrir el servicio de la deuda externa.

Esos dos factores fueron de gran importancia para explicar el estancamiento económico de esos años. En la sección 1 se calcula el crecimiento de la productividad de los factores, resultando una fuerte reducción de la misma en el periodo 1983-1988. La tesis es que dicha reducción fue resultado de la propia recesión que a su vez fue propiciada por la evolución desfavorable para el país del sector externo, evolución que sin exagerar puede ser calificada de catastrófica. En la sección 4 se cuantifica el sacrificio de recursos que la desfavorable evolución externa significó para el país, y se descompone su impacto en las distintas fuentes que lo generaron.

A diferencia de los artículos anteriores, aquí se incluyen proyecciones para el periodo posterior a la administración de Miguel de la Madrid. *A posteriori* es posible ver que dichas predicciones no se cumplieron. La conclusión del trabajo es que si la transferencia de recursos hubiera sido menor en cierta magnitud significativa, la economía hubiera alcanzado una tasa de crecimiento sostenido de alrededor del 5% en la segunda mitad de la administración de Carlos Salinas de Gortari. Este objetivo no se ha podido alcanzar hasta ahora (1993), no obstante que el influjo de recursos del exterior ha sido superior a lo supuesto en este artículo. Sin embargo, las proyecciones se efectuaron bajo el supuesto de que ciertas relaciones se mantendrían constantes, entre ellas el tipo de

cambio real, y que los salarios reales crecerían a una tasa anual de sólo 0.6%, condiciones que no se cumplieron.

Este artículo fue escrito en 1988 y publicado en *El Economista Mexicano*. Cuando fue escrito el país atravesaba por un periodo de gran incertidumbre respecto de las condiciones en las que se desenvolvería la economía mexicana en los años siguientes, y es a la luz de esa situación bajo la cual deben aquilatarse sus resultados. En la actualidad, la parte más útil puede ser la relativa al diagnóstico de la situación entonces prevaleciente, así como el análisis de la evolución de la actividad económica durante 1983-1988. En cuanto a los pronósticos, creo que éstos son congruentes con el tipo de consideraciones que entonces se hacían y que llevaron a considerar la renegociación de la deuda externa como uno de los elementos fundamentales de la estrategia para los años siguientes.

Introducción

Durante el periodo 1983-1988 la economía mexicana se caracterizó por la ausencia de crecimiento del producto interno bruto. De acuerdo con datos de las Cuentas Nacionales, el empleo prácticamente no creció en ese periodo, y por tanto, la creación de fuentes de trabajo resultó muy inferior al aumento de la población económicamente activa. A precios de 1980, la relación de inversión a producto fue en promedio de sólo 16.7 por ciento. Esto es un nivel muy por debajo del 21.4 por ciento registrado en 1971-1976 y del 22.9 por ciento en 1977-1982.

Dicha evolución se explica fundamentalmente por los desfavorables acontecimientos registrados en el sector externo. La transferencia de recursos reales al exterior y, en especial, la desfavorable evolución de los términos de intercambio con otros países restaron recursos para la

inversión. Ello es lo que explica que haya disminuido tan considerablemente el crecimiento del producto y la creación de empleos.

En esas circunstancias, la pregunta fundamental que flotaba en el ambiente era de si la economía podía crecer y a la vez seguir sirviendo su deuda externa. Los resultados de este trabajo sugirieron que sí era posible, siempre y cuando se obtuviera un alivio temporal muy significativo (durante unos seis o siete años) en las transferencias de recursos al exterior. Sin embargo, si eso no se lograba, entonces las perspectivas parecían bastante desfavorables.

En la primera sección se analiza el comportamiento histórico de la productividad total de los factores de producción (capital y trabajo). Numerosos estudios sugerían que la evolución de la productividad podía desempeñar un papel tan importante como el de las cantidades de factores utilizados para la producción en la determinación del crecimiento del producto. Por ello se estimó una relación para proyectar el crecimiento futuro de la productividad. En la segunda sección se especifica una serie de ecuaciones para proyectar los requerimientos de inversión necesarios a fin de alcanzar una determinada trayectoria de crecimiento del producto. En la tercera sección se estimó un modelo de ecuaciones simultáneas para proyectar la demanda, y estimar por residual los requerimientos del sector externo. En la sección cuarta, se descompuso el resultado del sector externo en la transferencia de recursos al exterior y el efecto de la variación de los términos de intercambio. Con base en los resultados de las secciones anteriores, en la última de ellas se analizaron las perspectivas entonces prevalecientes para la economía mexicana.

1. Productividad total de los factores

La productividad total de los factores se define como el crecimiento del producto no explicado por el crecimiento del capital y del empleo:

$$\hat{A} = \hat{Y} - \hat{F} \quad (1.1)$$

donde $\hat{}$ representa tasas de crecimiento. A es la productividad total de los factores, Y el producto interno bruto y F un índice del uso total de factores, definido como:

$$\hat{F} = a_{-1} \hat{K} + (1 - a_{-1}) \hat{L} \quad (1.2)$$

donde K es el capital, L el empleo, $(1-a)$ la participación de los ingresos del trabajo en el valor del producto a precio de factores, y el subíndice -1 indica que se toma el valor de la variable con rezago de un periodo. El cambio en la productividad total de los factores en el periodo 1960-1988 se reporta en el cuadro 1.

Alternativamente, haciendo uso de $pY = rK + wL$, donde p , r , y w son los precios del producto, del capital y del trabajo, se representó el cambio porcentual en la productividad total de los factores a través de un promedio del cambio en las remuneraciones reales (en términos brutos) del capital y del trabajo:

$$\hat{A} = a_{-1} (\hat{r} - \hat{p}) + (1 - a_{-1}) (\hat{w} - \hat{p}) \quad (1.3)$$

A fin de estimar los requerimientos futuros de inversión necesarios para alcanzar una cierta tasa de crecimiento del producto, era necesario estimar una relación que permitiera proyectar el comportamiento de la productividad. Ello planteaba un problema, pues en ese renglón la teoría está muy poco desarrollada. Así, la necesidad de

Cuadro 1
Cambio en la productividad total de los factores
(Tasas anuales de crecimiento)

Año	$\hat{A}$	Año	$\hat{A}$	Año	$\hat{A}$
1960	3.37	1970	0.61	1980	1.12
1961	-0.34	1971	-2.00	1981	1.64
1962	0.54	1972	2.86	1982	-4.68
1963	3.24	1973	1.27	1983	-5.82
1964	5.49	1974	0.67	1984	1.00
1965	1.28	1975	-1.06	1985	-0.26
1966	0.91	1976	-0.91	1986	-5.47
1967	0.56	1977	-2.25	1987	-0.56
1968	1.29	1978	3.30	1988	-1.58
1969	0.51	1979	3.27		

hacer proyecciones motivó la siguiente especificación *ad hoc* que fue estimada con datos anuales del periodo 1960-1988:¹

$$\hat{A} = 1.538 + 0.701 \hat{Y} - 0.065 \hat{A}_{-1} - 0.579(I/K)_{-1} \quad (1.4)$$

(2.53) (24.4) (1.474) (8.08)

$$R^2 = 0.97$$

$$D.W. = 2.03$$

donde I es la formación bruta de capital fijo, y K son los acervos de capital promedio, correspondientes a cada año. El signo positivo del coeficiente del crecimiento del producto mostró un comportamiento procíclico de la productividad. El signo negativo y menor que uno en

¹ Valor absoluto del estadístico "t" entre paréntesis.

términos absolutos correspondiente al parámetro de la variación rezagada de la productividad, implicaba que cuando la economía se estancaba no sólo la productividad tendía a estancarse, sino que se perdía parte de los avances que ésta había tenido en el pasado. El efecto negativo del coeficiente rezagado de inversión a capital, recogía el hecho de que los aumentos en la capacidad productiva debidos a la inversión no se dan de inmediato. Por tanto, si un cierto crecimiento del producto se experimentaba con un valor elevado de la inversión pasada, ello era un indicador de que, todo lo demás constante, la productividad estaba creciendo menos que si ese mismo crecimiento se hubiera registrado con menores valores de la inversión en el pasado.

2. Requerimientos de inversión

Para llegar a ese cálculo se partió de las tres ecuaciones siguientes:

$$\hat{A} = \hat{Y} - a_{-1} \hat{K} - (1 - a_{-1}) \hat{L} \quad (2.1)$$

$$\hat{a} = (\hat{Y} - \hat{w} - \hat{p} - \hat{L}) (1 - a_{-1}) / a_{-1} \quad (2.2)$$

$$\hat{a} = (1 - a_{-1}) z (\hat{K} - \hat{L}) \quad (2.3)$$

donde (2.1) era la definición del cambio en la productividad total de los factores, (2.2) resultó de $1-a=wL/pY$, y en (2.3) si n era la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo, z era igual a $(n-1)/n$. Resolviendo las tres ecuaciones anteriores para $\hat{Y}$, $\hat{L}$ y $\hat{a}$ se obtuvo:

$$\hat{Y} = \hat{A} + \hat{K} + \frac{(1 - a_{-1}) (\hat{w} - \hat{p} - \hat{A})}{a_{-1} (1 - z)} \quad (2.4)$$

$$\hat{L} = \hat{K} - \frac{(\hat{w} - \hat{p} - \hat{A})}{a_{-1} (1 - z)} \quad (2.5)$$

$$\hat{a} = \frac{z (1 - a_{-1}) (\hat{w} - \hat{p} - \hat{A})}{a_{-1} (1 - z)} \quad (2.6)$$

A fin de poder dar solución de este sistema de ecuaciones se requirió suponer la evolución que tendrían los salarios reales. Así, en las proyecciones se supuso que a partir de 1989 el aumento porcentual de los salarios sería igual al de los aumentos en la productividad ($\hat{w} - \hat{p} = \hat{A}$). De ello resultó lo siguiente:

$$\hat{K} = \hat{Y} - \hat{A} \quad (2.7)$$

$$\hat{L} = \hat{K} \quad (2.8)$$

$$\hat{a} = 0 \quad (2.9)$$

Partiendo de que K se refería al acervo de capital promedio, los requerimientos de inversión se estimaron a partir de:

$$K = K_{-1} + \frac{I + I_{-1}}{2} + d \frac{(K + K_{-1})}{2} \quad (2.10)$$

donde d era la tasa de depreciación. Sin embargo, (2.10) sólo sería completamente válida si la inversión se realizaba de manera uniforme a lo largo del año. Despejando I :

$$I = [(2 + d) (1 + \hat{K}) - (2 - d)] K_{t-1} - I_{t-1} \quad (2.11)$$

Así, conociendo los valores de las variables en $t-1$, y con un objetivo para $\hat{Y}$, las ecuaciones (1.4), (2.7) y (2.11), podían ser utilizadas para obtener I . A continuación se supuso una trayectoria de crecimiento para el producto tal que el mismo pudiese alcanzar gradualmente un 5 por ciento sostenido a partir de 1994 (Véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Requerimientos de inversión
(variables en pesos de 1980)

Período	$\hat{Y}$ (% anual)	I/Y (%)
1971-1976	6.0	21.4
1977-1982	6.1	22.9
1983-1988	-0.2	16.7
1989-1991	2.8	18.7
1992-1994	4.5	21.2
1995-1997	5.0	21.8
1998-2000	5.0	21.5

En las proyecciones anteriores, el error de la ecuación (1.4) para 1988 se compensó suponiendo un error de la misma magnitud y de signo contrario en 1989. Esto se hizo habida cuenta de que los datos utilizados para 1988 fueron estimaciones de cierre, sujetas a un amplio margen de variación. Por ello, en lo referente a los primeros años, las proyecciones debían considerarse más como un indicador de magnitudes probables que como predicciones

exactas. Por esa misma razón se proyectaron sólo promedios trianuales. El valor de d en (2.11) fue el estimado para 1988 (véase el apéndice estadístico), el cual se supuso constante hasta el año 2000.

Así, para alcanzar una tasa sostenida de crecimiento anual del 5 por ciento, el país necesitaba recuperar los coeficientes de inversión observados a principios de los setenta. Con el objeto de estimar qué proporción del financiamiento debiera provenir del exterior, fue preciso proyectar el ahorro interno, mediante un modelo de demanda.

3. Modelo de demanda

Para estimar el ahorro interno, se especificó un modelo de demanda de ecuaciones simultáneas. Una posibilidad para cubrir la brecha de recursos requeridos para la inversión, era la de acudir el financiamiento o ahorro externo.

Sin embargo, parte del uso de estos recursos se tendría que reflejar en el consumo, aun cuando el financiamiento externo estuviese etiquetado para la inversión. Al gastarse internamente dichos recursos, aumentaría la disponibilidad de los mismos en la economía para alguien. Así, a través de las propensiones a consumir, se incrementaría el consumo. Por razones de simplicidad, se supuso una misma propensión al consumo cualquiera que fuese la fuente de los recursos adicionales.

Primero, se definió YD como la suma de consumo e inversión privados. Por tanto:

$$\frac{YD}{Y} = \frac{CPRIV}{Y} + \frac{IPRIV}{Y} \quad (3.1)$$

$$\frac{YD}{Y} = 1 - \frac{CPUB}{Y} - \frac{IPUB}{Y} - \frac{X-M}{Y} \quad (3.2)$$

donde las variables se midieron a precios de 1980 y

- CPRIV = consumo privado
- IPRIV = inversión privada
- CPUB = consumo público (de cuentas nacionales)
- IPUB = inversión pública
- X = exportaciones de bienes y servicios no factoriales
- M = importaciones de bienes y servicios no factoriales.

Para llegar a una cifra de consumo privado se realizó la siguiente estimación mediante mínimos cuadrados en dos etapas y con datos anuales de 1962 a 1987:

$$\begin{aligned} \frac{CPRIV}{Y} = & 13.866 + 0.484 \left(\frac{YD}{Y} \right) - 0.241 \left(\frac{YD}{Y} \right)_{-1} + 5.062 \left(\frac{N}{Y} \right) - 0.005 REN \\ & (3.52) \quad (4.97) \quad (1.93) \quad (3.46) \quad (1.11) \\ & - 0.003 REN_{-1} + 0.397 \left(\frac{CPRIV}{Y} \right)_{-1} \\ & (0.94) \quad (2.33) \end{aligned} \quad (3.3)$$

$$R^2 = 0.99$$

$$D.W. = 2.27$$

Esta especificación partió del supuesto de que CPRIV era función de Y y de YD, y que el consumo autónomo variaba con la población (N).

Esto último reflejó el que la tasa de ahorro crecía (CPRIV/Y disminuía) cuando el producto aumentaba más rápido que la población. Esta era una condición para que se recuperara, a mediano plazo, la tasa de ahorro privado, sobre todo tomando en consideración los bajos niveles entonces prevalecientes del consumo per cápita.

La variable REN fue el coeficiente, en una moneda común, del deflactor del PIB en Estados Unidos y del deflactor del PIB en México, dividido por el producto per cápita en México (ya que se parte de una especificación del consumo en términos per cápita). Para llegar a la inversión privada se estimó, también mediante mínimos cuadrados en dos etapas, lo siguiente:

$$\begin{aligned} \frac{IPRIV}{Y} = & 3.617 + 0.084 \hat{Y} + 0.118 \hat{Y}_{-1} - 0.074 \left(\frac{IPUB}{Y} \right) + 0.064 \left(\frac{IPUB}{Y} \right)_{-1} \\ & (1.21) \quad (0.75) \quad (2.07) \quad (0.41) \quad (0.33) \\ & - 0.007 REV + 0.009 REV_{-1} + 0.597 \left(\frac{IPRIV}{Y} \right)_{-1} \\ & (1.25) \quad (1.56) \quad (3.94) \end{aligned} \quad (3.4)$$

$$R^2 = 0.86$$

$$D.W. = 1.73$$

donde REV era la relación entre los precios en Estados Unidos y en México, multiplicada por la relación capital producto, habida cuenta de que la variable dependiente se incluyó como proporción del producto.

El ajuste global de la ecuación resultó relativamente satisfactorio (86 por ciento). Sin embargo, excepto por $\hat{Y}_{-1}$ y la variable dependiente rezagada, el efecto particular de cada una de las variables no pudo ser determinado con confiabilidad adecuada. El estudio de los determinantes de la inversión siempre ha sido poco concluyente. Poco se sabe al respecto con una exactitud suficiente. En (3.4), el estadístico de Durwin-Watson parece confirmar la posibilidad de la existencia de problemas de especificación. En la literatura se han realizado muchas estimaciones con un "buen" grado de ajuste y estadísticos "t" elevados. Sin embargo, estas estimaciones por lo general se han hecho expresando en niveles a la variable dependiente, no como proporciones del PIB. Esto ha llevado a exagerar el efecto de las variables independientes, a través

de la multicolinealidad en el tiempo entre dichas variables y la variable dependiente.

Así, por ejemplo, para el caso de México existen varios estudios que han “demostrado” un efecto de complementariedad entre la inversión pública y la privada. Sin embargo, en (3.4), en que ambas se incluyeron como porcentaje del producto, se muestra que dicha complementariedad es inexistente. Los coeficientes de $(IPUB/Y)$ y de $(IPUB/Y)$, resultaron poco significativos y su suma fue ligeramente negativa. Esto significaba que un aumento de la inversión pública se reflejaría en un aumento de aproximadamente la misma magnitud en la inversión total. A este respecto, cabe señalar que las estimaciones econométricas con series de tiempo lo que reflejan es la relación histórica entre las variables. Una redefinición de los campos de acción de los sectores público y privado podría cambiar esta relación, en especial cuando la inversión pública en infraestructura (con gran complementariedad con la inversión privada), y la propia inversión privada fueron calificadas como “prioritarias” en la estrategia de desarrollo para los años siguientes.

Respecto del consumo público, se supuso que éste se mantendría en términos reales per cápita, en el nivel de cierre estimado para 1988.

$$\frac{CPUB}{Y} = k \frac{N}{Y} \quad (3.5)$$

Por último, se contó con los niveles de I/Y requeridos para crecer de acuerdo con la trayectoria supuesta para Y en este ejercicio:

$$\frac{I}{Y} = \frac{IPUB}{Y} + \frac{IPRIV}{Y} \quad (3.6)$$

Con los valores de las variables para $t-1$, la meta de $\hat{Y}$, y con el supuesto de que la relación entre precios internos y externos, medidos en una moneda común, se mantendría constante, fue posible usar las ecuaciones (3.1) a (3.6) para determinar $CPUB/Y$, $CPRIV/Y$, $IPUB/Y$, $IPRIV/Y$, YD/Y y el saldo del sector externo: $(X-M)/Y$.

En razón de los cambios estructurales que para el cierre de aquel sexenio ya había registrado la economía, sólo se presentan aquí los resultados para la proyección de las variables agregadas por trienio, sin separarlas entre sector público y sector privado, y con las salvedades aplicables. Llegados a este punto cabe reiterar que el ejercicio consistió en considerar una *evolución posible* de los agregados macroeconómicos, *si y sólo si ciertas relaciones económicas clave se mantenían invariables*.

Cuadro 3
Proyecciones macroeconómicas en % del PIB
(Relaciones de las variables en pesos de 1980)

Período	Consumo/Y	I/Y	(X-M)/Y	Total
1971-1976	78.1	21.4	0.5	100.0
1977-1982	76.5	22.9	0.6	100.0
1983-1988	73.7	16.7	9.6	100.0
1989-1991	75.5	18.5	6.0	100.0
1992-1994	74.8	21.2	4.1	100.0
1995-1997	72.6	21.8	5.6	100.0
1988-2000	70.2	21.4	8.4	100.0

El resultado del sector externo (cuyo impacto disminuía los recursos disponibles para la absorción), pasaría de casi 10 por ciento del PIB en 1983-1988, a 6 y 4 por ciento en 1989-1991 y 1992-1994, respectivamente. A partir de entonces, $(X-M)/Y$ empezaría a aumentar de

nuevo. La recuperación del crecimiento, a tasas superiores a las del incremento de la población, permitiría el aumento de la tasa de ahorro interno, la cual se elevaría al aumentar la disponibilidad de recursos per cápita. Según los anteriores pronósticos, hacia finales de siglo se podrían tener transferencias reales al exterior similares a las actuales, sin sacrificar el crecimiento del producto. Para entender el significado de esto, es conveniente descomponer la variable $(X-M)/Y$, a la cual se le ha designado como el resultado del sector externo.

4. Descomposición del resultado del sector externo

A medida que $(X-M)/Y$ aumentase, quedarían menos recursos, a precios de 1980, para la absorción interna, incluyendo la inversión. $(X-M)/Y$ podía aumentar por las siguientes razones: debido a una mayor transferencia de recursos al exterior, a un movimiento en el tipo de cambio real que encareciera X y M respecto de Y , o a una variación en los términos de intercambio del país con el exterior (encarecimiento o abaratamiento de X con respecto a M).

La transferencia de recursos al exterior, como proporción del producto, se especificó en la siguiente fórmula:

$$TRE = \frac{(P_x X + P_m M)/P}{Y} \quad (4.1)$$

Esta transferencia podía cambiar como simple efecto de una disminución de P , respecto de P_x y P_m , sin que se modificase el flujo real de recursos $(X - M)/Y$. A este efecto se le designó como efecto del tipo de cambio real. Este efecto de la variación del tipo de cambio real con respecto del año base podría ser expresado como sigue:

$$ETCR = (1 - TCR) \frac{X-M}{Y} \quad (4.2)$$

donde TCR se definió como el precio ponderado de los bienes comerciados con el exterior, dividido entre el deflactor del PIB:

$$TCR = \frac{X}{X+M} \frac{P_x}{P} + \frac{M}{X+M} \frac{P_m}{P}, \quad (4.3)$$

donde P_x y P_m eran respectivamente los deflactores de las exportaciones (X) y de las importaciones (M). Es claro que en el año base el efecto del tipo de cambio fue de cero, por construcción.

Pero la transferencia de recursos al exterior podría también cambiar como consecuencia de variaciones en P_x/P_m , es decir, en los términos de intercambio. Para evaluar el efecto respectivo, se calculó cuál sería el impacto en el poder adquisitivo del país de que los términos de intercambio volvieran al nivel del año base ($P_x/P_m = 1$):

$$P_x + DP_x = P_m + DP_m \quad (4.4)$$

donde DP_x y DP_m eran los aumentos de P_x y P_m necesarios para compensar la variación de P_x/P_m , respecto del año base, pero sin alterar el tipo de cambio real; es decir, dichos aumentos debían ser tales que:

$$XDP_x + MDP_m = 0 \quad (4.5)$$

La solución de (4.4) y (4.5) es la siguiente:

$$DP_x = \frac{M}{X+M} (P_m - P_x) \quad (4.6)$$

$$DP_m = \frac{X}{X+M} (P_x - P_m)$$

Entonces y como proporción del producto, el efecto de la variación de los términos de intercambio sobre la disponibilidad de recursos reales en el país podía expresarse así:

$$EV\Pi = \frac{(XDP_x - MDP_m)/P}{Y} = 2 \left(\frac{P_m M}{PY} \right) \left(\frac{X}{X+M} \right) (1 - \theta) \quad (4.7)$$

donde $\theta = P_x/P_m$ (los términos de intercambio). Interesante era notar que si las importaciones o las exportaciones fueran nulas, el efecto de las variaciones de θ sería cero. Ello se debía a que el impacto de los términos de intercambio es el que se produce, precisamente, al intercambiar importaciones por exportaciones. Por otro lado, dicho efecto no existe cuando las importaciones o las exportaciones tienen como contrapartida la cuenta de capitales o el pago neto por servicios factoriales. Asimismo, para el año de 1980 el efecto de los términos de intercambio era nulo por definición, ya que el efecto que se intentó medir fue el de la variación de dichos términos de intercambio respecto del año base.

Con base en las definiciones (4.1), (4.2) y (4.7), fue posible descomponer el resultado del sector externo en los siguientes componentes: transferencia de recursos al exterior, efecto del tipo de cambio, y efecto de las variaciones, respecto de 1980, de los términos de intercambio:

$$\frac{X - M}{Y} = TRE + ETCR + EVTI \quad (4.8)$$

Aplicando esta descomposición al resultado del sector externo, se obtuvieron los datos del cuadro 4. Estos datos permitieron hacer una interpretación del estancamiento del producto en el periodo 1983-1988, el cual fue en gran medida consecuencia del deterioro de los términos de intercambio y de la transferencia de recursos reales al exterior. En el promedio del periodo, el resultado del sector externo fue desfavorable al país en 9.6 por ciento del producto. De esta cifra, 6.3 por ciento del producto se explicó por la transferencia de recursos al exterior y 5.3 por ciento por el deterioro, respecto del año base, de los términos de intercambio. A su vez, la variación del tipo de cambio real explicó un 2.0 por ciento negativo. En comparación con la disponibilidad de recursos durante el periodo 1977-1982, entre 1983 y 1988 se dejaron de percibir recursos por 9.0 por ciento del PIB, pero la relación de inversión a producto sólo disminuyó en 6.2 por ciento. Así, el esfuerzo de ahorro interno amortiguó en casi una tercera parte el impacto externo sobre la inversión y, a través de ella, sobre la actividad económica. En suma, el estancamiento del producto se debió, en más del cien por ciento, a la desfavorable evolución del sector externo.

En la sección anterior se consideraron las estimaciones que se hicieron entonces sobre los requerimientos de inversión y el consecuente resultado del sector externo para que el país pudiese recuperar gradualmente, a partir de 1989, una tasa de crecimiento del producto de 5 por ciento anual. Para hacer el cálculo del monto de recursos requeridos fue necesario considerar un posible comportamiento de los términos de intercambio a partir de 1989.

Cuadro 4
Pérdida de recursos por evolución del sector
externo
Porcentajes del PIB

Período	Transferencia	Tipo de cambio	Terminos de intercambio	Total
1971-1976	-2.2	0.1	2.6	0.5
1977	-1.0	0.0	3.3	2.4
1978	-1.6	0.0	3.3	1.7
1979	-2.4	0.0	2.6	0.3
1980	-2.3	0.0	0.0	-2.3
1981	-2.5	-0.2	-0.3	-3.1
1982	5.0	-0.7	0.4	4.7
1977-1982	-0.9	-0.1	1.6	0.6
1983	9.6	-2.9	3.2	9.9
1984	7.8	-1.5	3.1	9.4
1985	4.9	-1.0	3.8	7.6
1986	4.8	-2.8	7.4	9.3
1987	8.0	-3.4	6.3	10.9
1988 *	3.1	-0.8	8.1	10.4
1983-1988	6.3	-2.0	5.3	9.6

* Estimaciones.

A este respecto, las perspectivas de estos últimos en el corto plazo eran bastantes adversas debido a la situación en el mercado petrolero mundial. A un plazo mayor dichos términos de intercambio sólo podrían recuperarse a través de una mayor participación de las exportaciones no petroleras en el total de exportaciones, en tanto el mercado petrolero siguiera deprimido.

Una de las conclusiones a que se llegó, fue que en los años inmediatos siguientes al del ejercicio sería necesario disminuir las transferencias al exterior para alcanzar

las tasas de crecimiento propuestas. A mayor plazo, se preveía que la situación fuera de más fácil manejo. Así el aumento de la tasa de ahorro interno consecuencia del crecimiento del producto per cápita que la propia disminución de las transferencias al exterior haría posible, permitiría cubrir el endeudamiento adicional que se contratase en el corto plazo, sin sacrificar el crecimiento. Ello bajo el supuesto de que el tipo de cambio real se mantuviera constante, y los salarios reales promedio sólo se recuperaran al ritmo del aumento de la productividad total de los factores (0.6 % al año).

Para mostrar la viabilidad de lo anterior, se calculó una cota inferior, deliberadamente subestimada, para el valor presente de la transferencia de recursos al exterior. Para el año 2000, se estimó mediante el modelo utilizado en este trabajo, que $(X-M)/Y$ alcanzaría un valor de 9.27 por ciento del producto, y de ahí en adelante este coeficiente seguiría creciendo. Aun bajo el supuesto desfavorable de que los términos de intercambio siguieran representando, como en 1988, una pérdida de recursos de 8.12 por ciento del PIB, todavía quedaría una transferencia al exterior, superior al 1.15 por ciento del PIB. El valor presente de una corriente positiva de recursos que creciera, a partir de un cierto año, a una tasa superior a la tasa real de interés, no tenía límite:

$$VP \geq D \sum_{t=2000}^{\infty} 0.0115Y_0 \left(\frac{1 + 0.05}{1 + i} \right)^t$$

donde D es un factor de descuento entre 1988 y el año 2000, Y_0 es el PIB en dólares de 1988 en el año 2000, la tasa anual de crecimiento del producto es superior al 5 por ciento, y la tasa real de interés " i " se supone que es inferior al 5 por ciento. En estas circunstancias, es claro

que la deuda externa podría ser pagada y a la vez recuperar el crecimiento, si acaso se le daba al país un respiro para que pudiera efectivamente, volver a crecer y aumentar su tasa de ahorro interno. De no ser éste el caso y de seguirse enfrentando condiciones externas desfavorables en cuanto a los términos de intercambio, podría darse la imposibilidad de crecer y de servir la deuda. Por ello, el crecimiento de México era del interés de los acreedores.

5. Consideraciones

En este trabajo se ilustró la viabilidad de la economía mexicana para crecer a tasas compatibles con un aumento anual del empleo de alrededor de 4 por ciento. De hecho, el modelo utilizado era congruente con un crecimiento del producto de 5 por ciento anual a partir de 1994 y un crecimiento de la población empleada del 4.4 por ciento a partir de 1997. En las proyecciones, el ritmo de creación de empleos sería superior al de la población económicamente activa a partir de 1991. Los salarios reales empezarían a recuperarse gradualmente en 1990, después de una ligera caída adicional en 1989 de alrededor de 1 por ciento. El crecimiento real de los salarios, compatible con las metas de crecimiento del producto aquí supuestas, se estimó en 0.6 por ciento al año.

Otra de las conclusiones fue que en los años siguientes el exterior debería financiar una menor transferencia de recursos de México al resto del mundo. Sólo así se podría aumentar el ahorro interno para que su magnitud hiciera posible que se reanudase el servicio de la deuda en condiciones normales, sin reducir la tasa de crecimiento del producto. En caso de no otorgarse este respiro, el producto no sólo seguiría estancado, sino que la reducción del producto per cápita propiciaría la disminución de

la tasa de ahorro interno, con lo que la economía podría entrar en un círculo vicioso de retroceso: menor ahorro - menor crecimiento - menor ahorro.

A diferencia de otros modelos de crecimiento de la economía mexicana, en el aquí estimado se consideraron, aun cuando de manera artificial y *ad hoc*, los cambios en la productividad de los factores y una tecnología con coeficientes variables.

Respecto de lo primero, debe subrayarse que los diversos estudios relativos al tema señalaban que la productividad era un determinante del crecimiento al menos tan importante como el uso de los factores. Respecto de lo segundo, los datos correspondientes a la economía mexicana no eran compatibles con la existencia de coeficientes constantes de producción. Con todos los defectos que sin duda tuvo el modelo utilizado, en el mismo se superaron algunas de las deficiencias de otros modelos.

En cuanto al bloque de ecuaciones de demanda, su estimación simultánea eliminó sesgos existentes en otros estudios, y su especificación en términos de proporciones a PIB permitió una mejor representación del grado de complementariedad entre gasto público y gasto privado. Esto último aun a pesar de que en la ecuación de inversión no fue posible estimar con precisión la influencia de algunas de las variables incluidas. La representación de las variables en función del tamaño de la economía permitió eliminar el sesgo por la multicolinealidad de los diversos agregados macroeconómicos, que sesgaba los resultados de otros estudios.

ANEXO ESTADISTICO

En los primeros tres cuadros de este anexo se presenta un resumen de los datos utilizados en el modelo. Asimismo, en el cuarto cuadro se incluyen las proyecciones efectuadas para algunas variables.

Para 1980-1987, los datos del producto interno bruto base 1980 y sus componentes se tomaron del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI. Los datos de 1988 fueron estimados con base en la información disponible. Las series con base 1980 para 1960-1979 se construyeron utilizando los datos de INEGI con base 1970, con excepción del desglose entre la inversión fija bruta pública y privada para los años comprendidos entre 1960-1969. Los distintos deflatores base 1980 se estimaron usando información de INEGI (base 1970) para el periodo 1970-1979 y datos de Banco de México (base 1960) para el lapso 1960-1969. La inversión pública nominal para 1960-1969 se estimó con datos de Banco de México (base 1960) enlazando los de inversión autorizada (1960-1964) con los de inversión realizada (1965-1969). El deflactor correspondiente se estimó suponiendo un comportamiento similar al de la inversión fija total para el periodo 1960-1969. La inversión fija privada se obtuvo por diferencia.

Para construir la serie de acervos de capital fijo real primero se estimó la inversión bruta fija base 1980 desglosada en construcción y maquinaria y equipo, utilizando información de INEGI (base 1980) y de Banco de México (base 1960). Para los datos de los acervos de capital fijo se partió de una estimación para 1950 basada en información de Banco de México (base 1960) incluida en *Cuentas Nacionales y Acervos de Capital, Consolidadas y por Tipo de Actividad económica, 1950-1967*, respetándose la relación capital producto estimada para ese año, así como

el desglose del acervo entre construcciones y maquinaria y equipo. Para 1980 se realizó una estimación del acervo y su desglose con base en los montos de depreciación estimados por el INEGI para ese año, y las tasas de depreciación utilizadas en dicha estimación. La estimación para los años intermedios se efectuó añadiendo al saldo de 1950 los respectivos flujos reales de inversión, deduciendo para cada año la depreciación estimada. Se partió de las tasas de depreciación para construcciones y maquinaria y equipo estimadas por Banco de México para el periodo 1950-1967. Para los siguientes años, dichas tasas se fueron modificando hasta alcanzar las estimadas por INEGI para 1980, de manera tal que el acervo resultante coincidiera con el estimado para 1980. Para los años posteriores se usaron las estimaciones de INEGI sobre depreciación, pasándolas a términos reales con los deflatores de los componentes de la inversión bruta fija.

Fuentes Utilizadas:

- Banco de México, *Cuentas Nacionales y Acervos de Capital, Consolidadas y por tipo de Actividad Económica, 1950-1967*.
- Banco de México, *Indicadores Económicos, Carpeta Histórica*.
- Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto, Cuaderno 1970-1979*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1970-1978, 1978-1980, 1979-1981, 1980-1982, 1980-1986 y estimación preliminar 1987*.

Cuadro A1
Cuentas nacionales base 1980
(% del PIB)

	Consumo Público	Consumo Privado	Inversión Pública	Inversión Privada	Exporta- ciones	Importa- ciones
1960	6.49	78.15	3.95	13.21	8.01	9.81
1961	6.72	77.19	4.71	11.84	8.34	8.80
1962	7.40	76.15	4.64	11.62	8.59	8.40
1963	7.73	74.96	5.17	11.90	8.55	8.32
1964	7.81	74.57	5.81	12.88	8.31	9.38
1965	7.58	74.87	4.90	13.30	8.45	9.11
1966	7.75	73.34	5.26	13.58	8.66	8.59
1967	7.80	73.10	6.52	13.41	7.96	8.79
1968	8.05	72.10	6.66	13.75	8.26	8.82
1969	7.93	71.13	6.89	13.73	8.77	8.44
1970	8.06	70.73	6.85	14.02	8.96	8.63
1971	8.58	70.71	5.06	14.61	8.96	7.92
1972	8.98	69.07	6.55	13.83	9.63	8.06
1973	9.14	67.83	8.46	13.14	10.13	8.70
1974	9.17	69.16	8.18	13.78	9.58	8.88
1975	9.93	68.42	9.43	13.35	8.28	9.41
1976	10.15	67.72	8.38	13.61	9.27	9.13
1977	9.72	68.08	7.57	12.26	10.30	7.94
1978	9.88	67.36	9.21	11.87	10.63	8.95
1979	9.91	66.56	9.88	13.37	10.91	10.64
1980	10.04	67.47	10.66	14.10	10.71	12.97
1981	10.18	66.43	12.00	14.46	10.98	14.04
1982	10.45	62.72	9.80	12.35	13.46	8.78
1983	11.20	62.33	6.55	10.04	15.95	6.07
1984	11.53	62.06	6.58	10.46	16.28	6.90
1985	11.34	63.10	6.36	11.60	15.23	7.63
1986	12.05	62.19	5.76	10.68	16.10	6.80
1987	11.77	61.26	5.35	10.75	17.81	6.94
1988	11.72	61.99	5.00	10.91	19.17	8.79

Cuadro A2
Deflatores implícitos
(Base 1980 = 100)

	PIB	Cons. Pub.	Cons. Priv.	Inversión Pública	Inversión Priv.	Export.	Import.
1960	14.4	11.0	15.5	13.5	14.2	10.7	17.2
1961	14.9	11.2	16.1	13.5	14.3	10.7	17.2
1962	15.3	11.5	16.7	13.6	14.3	11.0	17.3
1963	15.7	11.9	17.0	14.5	15.3	11.3	17.4
1964	16.6	12.3	18.1	14.8	15.7	11.0	17.6
1965	17.0	12.7	18.4	15.6	16.4	11.8	17.8
1966	17.8	13.5	19.2	16.1	17.0	12.1	18.3
1967	18.2	14.0	19.6	16.7	17.7	12.6	18.6
1968	18.8	14.6	20.3	16.9	17.9	13.1	19.2
1969	19.5	15.5	21.2	17.4	18.4	13.3	19.9
1970	20.3	16.2	22.0	18.3	19.3	14.3	20.8
1971	21.5	16.9	23.6	18.5	19.5	14.9	21.7
1972	22.9	19.5	25.0	19.9	21.2	15.6	23.0
1973	25.9	23.1	28.6	21.5	23.3	17.5	25.9
1974	31.7	28.2	34.4	27.6	28.5	22.8	31.3
1975	36.6	34.0	38.9	33.0	34.7	25.1	34.7
1976	43.8	42.5	46.3	40.5	41.9	33.0	43.9
1977	56.7	56.7	59.8	56.0	55.7	47.2	68.3
1978	66.2	66.2	69.7	65.3	66.0	54.2	76.5
1979	79.2	79.1	82.0	79.0	80.9	67.8	87.2
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	126.0	133.4	124.0	127.0	124.6	119.4	116.1
1982	202.8	203.2	199.0	210.4	209.8	231.0	238.2
1983	386.2	303.4	397.0	388.0	422.1	460.0	599.6
1984	614.5	492.3	643.5	617.0	666.1	656.2	850.7
1985	963.5	784.2	1019.4	989.6	1047.7	973.4	1329.2
1986	1679.3	1270.2	1801.7	1899.4	2025.7	1804.9	3101.8
1987	4081.3	3048.9	4289.2	4558.2	4898.1	4630.5	7208.8
1988	8609.6	6267.7	9771.9	9311.1	9982.4	7445.2	13249.5

Cuadro A3
Datos utilizados de acervos de capital

	Acervos de Capital fijo promedio */ (K)	Relación capital producto (K/Y)	Tasa de depreciación
1960	3019088.8	2.37	1.95
1961	3177684.9	2.40	1.95
1962	3336463.1	2.41	1.95
1963	3509713.8	2.36	1.94
1964	3721612.1	2.25	1.93
1965	3962724.4	2.25	1.92
1966	4220428.2	2.26	1.93
1967	4509407.8	2.28	1.94
1968	4831741.1	2.28	1.96
1969	5179929.7	2.30	2.00
1970	5552591.4	2.32	2.03
1971	5926649.5	2.38	2.11
1972	6310782.4	2.34	2.22
1973	6745947.4	2.31	2.37
1974	7224147.5	2.34	2.52
1975	7740322.8	2.38	2.59
1976	8261331.9	2.44	2.77
1977	8719959.1	2.49	3.08
1978	9168983.8	2.42	3.32
1979	9715576.2	2.35	3.53
1980	10381155.4	2.32	3.67
1981	11173874.4	2.30	3.75
1982	11919019.7	2.47	3.75
1983	12391244.6	2.68	3.68
1984	12730001.4	2.65	3.61
1985	13122345.8	2.67	3.54
1986	13491862.0	2.86	3.46
1987	13804556.6	2.88	3.38
1988	14108823.0	2.96	3.30

*/ Millones de pesos de 1980.

Cuadro A4
Algunas proyecciones hasta el año 2000

	Relación inversa producto (I/Y)	Saldo externo respecto a PIB (X-M)/Y	Tasa de crecimiento		
			PIB ($\hat{Y}$)	acervos de cap. prom. ($\hat{K} = \hat{L}$)	productividad ad. prom. de los factores ($\hat{A} = \hat{W} - \hat{P}$)
1989	17.32	7.50	1.50	2.32	-0.82
1990	18.16	6.15	3.00	2.70	0.30
1991	20.09	4.32	4.00	3.21	0.79
1992	20.47	4.15	4.00	3.65	0.35
1993	21.07	4.15	4.50	3.86	0.64
1994	21.92	4.05	5.00	4.17	0.83
1995	21.99	4.68	5.00	4.39	0.61
1996	21.81	5.62	5.00	4.41	0.59
1997	21.67	6.57	5.00	4.40	0.60
1998	21.55	7.47	5.00	4.40	0.60
1999	21.43	8.38	5.00	4.40	0.60
2000	21.31	9.27	5.00	4.40	0.60

A manera de epílogo

Introducción

Por lo restringido de los temas y por su carácter autocontenido, así como por el hecho de haber sido escritos en el momento en que se tomaban las decisiones, los capítulos anteriores no muestran un panorama completo. Así, el presente volumen se integra de un mosaico de cuestiones, muy importantes pero en gran medida inconexas. Es como una inmersión en el bosque que permite ver los árboles sin una panorámica completa y suficientemente estructurada. Por esto último es que se incluye esta sección a manera de epílogo y que, a diferencia de los capítulos precedentes, fue escrita expresamente para su inclusión en este libro.

Por lo general, un epílogo es a la vez compendio y desenlace, visto desde una perspectiva temporal posterior y distinta a aquélla en la que se desarrolla la trama. Sin embargo, el Pacto de Solidaridad Económica, al cual se le dedica aquí la mayor parte del espacio, fue un acontecimiento del sexenio, por lo que en una primera impresión parecería salirse de los confines de un epílogo, debiendo formar parte de la trama. Pero no. En primer lugar, el Pacto hace su aparición hacia finales del sexenio de Miguel de la Madrid sobre la base de las acciones previas y, en buena medida, las culmina. En especial, consolida y capitaliza los ajustes anteriores en varias materias: las finanzas públicas, comercio exterior, fortalecimiento de la balanza de pagos y aumento de la reserva de divisas. Por esto es que forma parte, tanto de la trama, como del desenlace. En segundo lugar, con cambios de nombre y algunas modificaciones, el Pacto se rescata y continúa durante la administración siguiente encabezada por Carlos Salinas de Gortari.

La discusión del Pacto se complementa con algunas reflexiones adicionales respecto de hechos y argumentos

considerados en los capítulos anteriores, y que sirven para redondear esta especie de epílogo, desde la perspectiva de lo que sucedió después de que fueron escritos. Al igual que en el caso del Pacto, a veces se mencionan datos y sucesos ocurridos durante la administración de Salinas de Gortari. Pero es necesario volver a subrayar, como en la introducción a este libro, que la temática del mismo pertenece al sexenio de Miguel de la Madrid. Por ello sólo se consideran cuestiones posteriores en la medida en que iluminan el entendimiento de lo sucedido antes, o para sustentar la hipótesis de que fue en ese sexenio donde se gestaron las condiciones del cambio que vino después.

1. El fin del sexenio

Hacia 1987, el país había sorteado con éxito, dadas las críticas circunstancias atravesadas, los difíciles retos a que tuvo que hacer frente desde 1986, y que fueron cuantificados en el capítulo 6. Para poner en perspectiva las dificultades encontradas, podemos mencionar que sólo la caída que en 1986 padecieron los precios del petróleo representó una disminución súbita de recursos disponibles de alrededor de 7 por ciento del PIB. En diciembre de 1987, Pedro Aspe, entonces Secretario de Programación y Presupuesto, señalaba que tal disminución era equivalente a la pérdida total de la producción de alimentos en el país (como si una catástrofe natural hubiera destruido todas las cosechas y paralizado a la industria alimentaria); y que como proporción del PIB, la magnitud de dicha pérdida era superior a los pagos de reparación a que se obligó a Alemania y a otras naciones después de la Primera Guerra Mundial y que fueron el caldo de cultivo para las peores hiperinflaciones en la historia de la humanidad. A ello habría que sumar el servicio de la deuda externa y el deterioro general de los términos de

intercambio, que afectó no sólo a los precios del petróleo, sino en general a los de las demás exportaciones. Esto a su vez fue también reflejo de un aumento muy considerable en el costo de las importaciones del país.

Es en ese contexto en el cual deben aquilatarse los resultados. Se evitó una crisis de la balanza de pagos, obteniéndose por el contrario en 1987 un elevado superávit de la cuenta corriente. En 1987 las exportaciones no petroleras medidas en dólares, aumentaron más de 20 por ciento por encima del incremento superior al 40 por ciento que habían registrado en 1986. Lejos de producirse una crisis financiera ante circunstancias tan desfavorables, como ocurrió en 1982, el manejo fiscal, financiero y cambiario durante 1986 y 1987 permitió el fortalecimiento de la captación del ahorro y el aumento de la reserva de divisas. Ello no obstante que, como se muestra en el cuadro 4 del capítulo 6, las condiciones externas fueron mucho peores en 1986 y 1987 que en 1981 y 1982. Las finanzas de las empresas también se consolidaron mediante una reducción muy significativa de sus índices de endeudamiento. En 1987 se registró un ligero crecimiento económico, de 1.9 por ciento, después de una caída de 3.8 por ciento en 1986; recuperación nada despreciable ante la magnitud de los problemas enfrentados.

Pero a pesar de los progresos y del optimismo que se respiraba en la administración pública y entre las empresas y los grupos financieros, no todos los vientos eran favorables. El país enfrentaba problemas difíciles que ensombrecían el panorama. En gran medida como resultado de las acciones tomadas para hacer frente a las contingencias, en especial las aplicadas en el orden cambiario y que en buena medida explican los favorables resultados señalados arriba, la inflación se recrudeció hasta llegar a niveles sin precedente en la historia del país. En 1987 la inflación medida de diciembre a diciembre

alcanzó una tasa de 159 por ciento.¹ Fue el despertar de México ante una realidad desagradable, después de que durante muchas décadas el país se había acostumbrado a observar las grandes inflaciones que sufrían otras naciones latinoamericanas, como si fueran algo extraño, imposible de ocurrir en nuestro medio.

Las condiciones de vida de la gran mayoría se deterioraron en el transcurso de la crisis, sin que sirvieran de consuelo los logros alcanzados en los órdenes fiscal y financiero. La inflación probó ser el enemigo más encarnizado de los salarios reales, los cuales hacia 1987 sufrían una reducción acumulada de casi cuarenta por ciento. La persistencia de condiciones externas desfavorables, en especial el agobio del servicio de la deuda externa, hacían imposible una recuperación significativa de la actividad económica y de las condiciones generales de vida en el país. Dicho panorama, de elevada inflación y merma acumulada en los estándares de bienestar social, configuraba una situación no sólo insatisfactoria, sino de inquietud e inestabilidad que ponía en peligro incluso los avances logrados en las condiciones macroeconómicas del país. Sin embargo, éstos avances constituían una buena base para enfrentar los retos del futuro. En especial fueron el fundamento para el ataque contra la inflación a través del Pacto de Solidaridad Económica, iniciado en diciembre de 1987.

2. La inflación se convierte en el enemigo número uno

La volatilidad e inestabilidad de la situación eran elevadas. Una inflación alta es en sí misma inestable, como lo

¹ La mayor inflación respecto del mismo mes del año anterior se registró en febrero de 1988, con un valor de 180 por ciento.

atestiguan las experiencias de muchos países. Los agentes económicos se acostumbran a revisar e incrementar frecuentemente sus precios. Cualquier acontecimiento inesperado o incluso cualquier rumor, los lleva a decidir aumentos cada vez mayores y frecuentes. Más aun, la inestabilidad es hacia el alza, pues dada la rigidez a la baja de los precios, cualquier error en el sentido de fijar precios demasiado elevados es sólo temporal. Así, el aumento general del conjunto de éstos valida tarde o temprano los aumentos individuales registrados. Y este proceso ocurre en forma cada vez más acelerada y caótica mientras más alta es la tasa de inflación.

La inestabilidad quedó mostrada hacia finales de 1987, cuando ocurrió el *crack* de la bolsa de valores, al tiempo que se gestaba una salida masiva de divisas. El movimiento se aceleró por el prepago de deuda externa que hicieron muchas empresas privadas que aprovecharon los descuentos ofrecidos por los acreedores. Y esto contribuyó a que se generaran condiciones de intranquilidad en los mercados. Por su parte, los descuentos eran ofrecidos por la propia incertidumbre a que daba lugar una situación inflacionaria y altamente inestable. En otras circunstancias la eventualidad hubiera sido fácilmente superada, con apoyo en una situación holgada de la balanza de pagos y disponibilidad de una reserva cuantiosa. Sobre todo al considerarse que la caída de la bolsa no fue privativa de México, en situaciones normales no hubiera tenido por qué desencadenarse una corrida contra el peso. Pero la situación distaba de ser normal, en razón de la elevada inflación que se vivía.

Así, la contingencia rápidamente se tradujo en intranquilidad en todos los mercados. Las expectativas de una mayor inflación e incluso de una devaluación se generalizaron, no obstante que las condiciones macroeconómicas eran solventes en cuanto al equilibrio de los mercados

financiero y cambiario, y que las finanzas públicas no eran motivo de inestabilidad. Los precios empezaron a reaccionar al alza. En respuesta y en prevención a lo que pudiera suceder con el tipo de cambio, los trabajadores exigieron aumentos salariales de emergencia del orden del 50 por ciento. Sin duda, de haberse éstos concedido en noviembre se habrían sumado a los que normalmente se otorgan en enero. En ese caso el gobierno se hubiera visto forzado a acelerar el deslizamiento cambiario o a devaluar, y a subir los precios y tarifas de sus bienes y servicios, lo que habría alentado mayores aumentos de precios y salarios. Todo ello hubiera conducido a su vez a una mayor devaluación y a aumentos adicionales de los precios y tarifas, generándose así el conocido ciclo de aumentos competitivos que ha caracterizado a las inflaciones crecientes. Este era precisamente el mecanismo que había acelerado la inflación desde 1986, sólo que ahora su repetición hubiera sido completamente absurda. En 1986 el proceso fue desatado por el deslizamiento cambiario y los aumentos de precios y tarifas acordados a fin de asegurar los equilibrios económicos y financieros ante el choque externo. Pero hacia finales de 1987, en condiciones en que los fundamentos económicos básicos para la estabilidad estaban sentados, un recrudecimiento del ciclo inflacionario no hubiera servido a ningún propósito útil para el país. El riesgo de caer en él era una simple consecuencia de la inestabilidad que una inflación elevada conlleva ante choques que en una situación inicial de inflación moderada nunca se habrían complicado.

Era claro para el gobierno que algo había que hacer para evitar que la situación se descompusiera, siendo necesario quebrar la espina dorsal de un proceso —le suelen llamar burbuja inflacionaria especulativa—, que nada tenía que ver con las cuestiones económicas básicas. El peligro era el de una absurda hiperinflación con

finanzas públicas sólidas, fortaleza de la balanza de pagos y demás condiciones macroeconómicas esenciales. Es decir, las bases eran en principio congruentes con la estabilidad de precios, pero sus efectos saludables eran obstaculizados por la inercia y un comportamiento perverso de las expectativas, propios de las inflaciones elevadas. La inflación amenazaba con elevarse porque ya era elevada —elemento de inercia— y porque los agentes económicos esperaban que se elevara —la burbuja especulativa—. Se trataba de una situación semejante a la de aquel personaje de *El Idiota* de Dostoievski, que en una reunión social en la que quería quedar bien terminó rompiendo un jarrón, sólo porque ante el temor de romperlo y quedar mal engendró subjetivamente la expectativa de que tal haría, condicionando sus actitudes y movimientos. En otros términos, la caída en una hiperinflación como la que amenazaba al país cuando los fundamentos económicos estaban bien, hubiera sido tan absurda e irracional como ahogarse con chaleco salvavidas puesto.

3. Inflación inercial y finanzas públicas

Las condiciones prevalecientes a finales de 1987 implicaban que a diferencia de 1982, la inflación no era motivada por un exceso de demanda. Vale la pena aquí enfatizar esas condiciones. Mientras que en 1981 el balance primario de las finanzas públicas había sido deficitario en 8 por ciento del PIB y en 2.5 por ciento en 1982, para 1987 se había vuelto superavitario en 5 por ciento. En ese lapso se pasó de un déficit financiero de casi 17 por ciento en 1982, a menos de 9 por ciento en 1983 y 1984, para regresar en 1987 a un nivel similar al de 1982. Sin embargo, cuando la inflación es alta, el déficit financiero no es un indicador adecuado de la política fiscal, pues ésta se refleja

en tasas de interés nominales elevadas que incrementan, en términos también nominales, el pago por el servicio de la deuda pública interna. Ello, sin que necesariamente el pago de intereses reales fuera alto (es decir, después de descontarse el efecto de la inflación sobre el saldo real de la deuda). En otras palabras, cuando el déficit primario es pequeño o este balance es superavitario, no es correcto afirmar que la inflación es alta porque el déficit financiero también lo es. En una circunstancia como la descrita, más bien la causalidad va en sentido contrario: el déficit financiero es abultado porque la inflación es alta (véase la discusión al respecto en el capítulo 2 de esta publicación).

Precisamente, es esta relación entre inflación y déficit financiero uno de los principales elementos que por el lado financiero convalidan la inercia inflacionaria. El déficit es elevado porque la inflación es alta, y al ser elevado el déficit aumenta sustancialmente el valor nominal de la deuda pública —pero no su magnitud real si no existe también un déficit operacional— y siguiendo el ciclo, la emisión de instrumentos nominales de deuda se refleja en una creación nominal de medios de pagos que le dan cuerda a los aumentos inerciales de precios, los que de otra manera tenderían a desvanecerse precisamente por la ausencia de dichos medios de pagos. En 1987 no se registró ningún aumento de la deuda pública en términos reales, por lo que su incremento (igual al déficit financiero) fue puramente nominal. El déficit operacional de las finanzas públicas, que incluye en el pago de intereses sólo su componente real (es decir, excluye la amortización inflacionaria de deuda), es el indicador fiscal más apropiado del endeudamiento público real. En 1981 se registró un déficit operacional de 10 por ciento del PIB, y uno de casi 6 por ciento en 1982. En contraste, en 1987 se alcanzó un superávit operacional de casi dos por ciento. Esto,

aunado al superávit primario, era indicación de que en 1987 las finanzas públicas no presionaban al alza los precios a través de la demanda, sino que éstos, y con ellos el déficit financiero, subían inercialmente. La elevada inflación de entonces fue fundamentalmente impulsada por el choque externo a través del mecanismo cambiario, y mantenida mediante la inercia, con tendencia al alza por la inestabilidad de las inflaciones elevadas ante cualquier noticia o rumor desfavorable. Como se vio, el *crack* bursátil y el prepago de deuda desempeñaron hacia finales de 1987 el papel de detonador del deterioro de las expectativas.

No obstante que la inflación no era de demanda sino de carácter inercial y especulativo, para romper su tendencia era necesario un ajuste adicional de las finanzas públicas y de los demás instrumentos de política económica que influyen en la demanda, como las tasas de interés y la regulación del crédito. Este ajuste adicional fue y ha sido el aspecto más importante de la política antinflacionaria del Pacto, pero también el más incomprendido ¿Por qué, preguntaban los críticos, se ajustan adicionalmente las finanzas públicas, si al mismo tiempo se dice que éstas no son la causa de la inflación sino que la contrarrestan? No se entendía o no se quería entender la necesidad de introducir un sobreajuste fiscal para detener y revertir el proceso inflacionario. En marzo de 1988, Ernesto Zedillo, entonces Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en una intervención pública lo explicó mediante un símil muy ilustrativo (*Excélsior*, 8 de marzo de 1988):

...Para vencer la inercia inflacionaria en un plazo relativamente breve, lo cual es necesario para mantener el apoyo de los sectores a la concertación, es necesario que las

finanzas públicas no sólo no presionen los precios al alza, sino que sean lo suficientemente “deflacionarias” para vencer, en conjunción con el resto de las medidas de política económica, la inercia inflacionaria. Es decir, las finanzas públicas no sólo deben evitar que la inflación suba, sino que deben impulsarla a la baja.

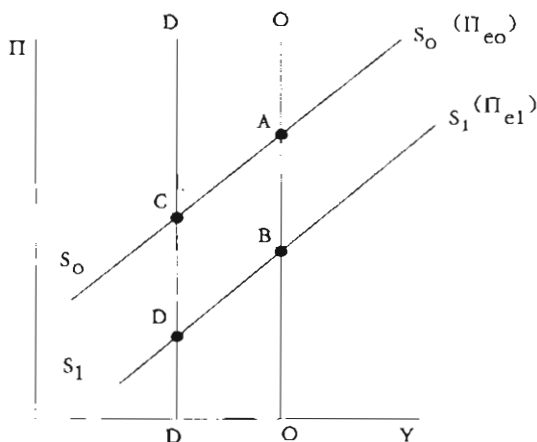
Cuando alguien se precipita al vacío (porque lo empujaron), para evitar la caída no sólo se requiere que no lo sigan empujando... (la inercia se encarga de que siga cayendo)..., sino que es menester detenerlo y jalarlo hacia arriba... querer abatir la inflación sólo con medidas para vencer (directamente) la inercia es tan inútil como si el personaje del símil quisiera salvarse de la caída jalándose (mientras cae) de la propia cabellera.

4. Un modelo simple del proceso inflacionario

Como se señaló, el tema del sobreajuste fiscal en el Pacto es el más importante de todos. Por ello vale la pena ilustrarlo mediante un modelo muy sencillo y muy conocido. En la figura 1 se presenta la inflación Π en el eje vertical y el nivel de la oferta (Y) en el horizontal. En el corto plazo la demanda agregada de equilibrio (igual a la oferta de equilibrio) está dada por la capacidad productiva de la economía. Esto se representa mediante la línea vertical OO . Este nivel de equilibrio (entre oferta y demanda) se registrará cuando la inflación observada sea igual a la esperada (P_e), la cual a su vez puede estar influida por las rigideces e inercias que presenta el proceso de fijación de precios. Para que la oferta agregada sea mayor o menor que su nivel de equilibrio OO , es necesario que la inflación observada sea mayor o menor que la esperada. Varios argumentos se dan para ello. Por ejemplo, los oferentes sólo ofrecerían más si piensan que aumentó el precio real o relativo de lo que venden, y en

una primera instancia tienden a confundir las variaciones en el nivel general de precios, respecto de lo esperado, con variaciones en el precio relativo de sus ventas. Otra de las múltiples explicaciones existentes es la de que cuando la inflación observada es mayor que la esperada, los salarios reales bajan y aumenta la rentabilidad de la oferta, por lo que se produce y ofrece una mayor cantidad de bienes y servicios.

Figura 1



Lo anterior significa que para cada valor esperado de la inflación Π_e existe una relación directa (u oferta de corto plazo), entre la inflación observada Π y la oferta Y . En la figura se ilustran dos de estas curvas de oferta para dos valores distintos de la inflación esperada, Π_{e0} y Π_{e1} , donde la magnitud del primero es mayor que la del segundo. Por construcción, la inflación observada es igual a la esperada

únicamente en el punto en que se cruza la respectiva oferta de corto plazo SS con la de equilibrio OO. En este modelo simplificado que, como tal, no refleja la complejidad del mundo real, pero sirve para ilustrar ideas importantes, es claro que cualquier inflación puede ser de equilibrio. Por ejemplo, cuando la demanda agregada DD coincide o se sobrepone con la oferta de equilibrio OO, se puede tener una situación como la del punto B, con inflación relativamente baja. Una vez en ese punto, si la demanda no cambia tampoco hay razón para que SS se desplace, es decir, que se modifiquen las expectativas, pues la inflación esperada se verá permanentemente confirmada en los hechos. La economía se mantendrá indefinidamente en el mismo nivel de inflación, excepto si las expectativas se ven alteradas por acontecimientos imprevistos (como un *crack* bursátil a nivel mundial). Pero así como una inflación relativamente baja puede ser de equilibrio, también lo puede ser otra relativamente alta, como la que se observaría en el equilibrio A.

Lo relevante aquí es que si en el equilibrio la inflación es alta o baja, ello se debe puramente a que ha sido alta o baja en el pasado, resultado que sólo se puede alterar ante cambios exógenos en las expectativas. Por supuesto, esas conclusiones dependen de los supuestos excesivamente restrictivos adoptados en este modelo simple. En la realidad existen otras relaciones económicas que hacen muy difícil que cualquier nivel de inflación pueda ser de equilibrio. Siempre existen "anclas" más o menos efectivas, pero éstas pueden tardar mucho en imponerse. No obstante, con todo y su sencillez, el modelo ilustra los efectos perversos de la inercia inflacionaria, la cual tiende a ser mayor entre más elevada es la inflación misma, pues en ese caso proliferan los mecanismos de indización que tienden a fijar y mantener un valor elevado de Π_e .

Para que la inflación pase de un nivel alto como A a otro más bajo como B, en ausencia de mecanismos que reduzcan exógenamente las expectativas inflacionarias, es necesario reducir la demanda agregada DD a un nivel inferior al de la oferta de equilibrio OO, para situar a la economía en un punto como el C, en el que la inflación observada es menor que la esperada (la correspondiente al cruce de S_0S_0 con OO). Por ello, en C los agentes económicos comenzarán a revisar sus expectativas a la baja (Π_e disminuye) y SS se desplazará hacia abajo. La demanda agregada deberá continuar por debajo de su nivel de equilibrio (el que coincide con OO), en tanto las expectativas no alcancen un nivel reducido, congruente con la menor inflación deseada. En este sentido la demanda estará sobreajustada al ser menor que su nivel de largo plazo congruente con el mantenimiento de la inflación baja buscada, una vez que se alcanzara el equilibrio estacionario.

La figura 1 sirve para ilustrar un punto que puede ser relevante en la actualidad, cuando se ha ya alcanzado una inflación de un dígito y la economía se acerca a la meta de inflación similar a la de los principales socios comerciales del país. Cuando esta meta se alcance, el sobreajuste fiscal sólo podrá ser abandonado gradualmente, pues de otra manera la inflación repuntaría de nuevo. Supóngase para ilustrarlo que en un punto como el D la inflación fuese la deseada. Si súbitamente se eliminara el sobreajuste fiscal haciendo coincidir la demanda agregada DD con su valor de equilibrio sostenido (coincidente con el de OO), la inflación aumentaría al valor correspondiente al punto B.

5. El Sobreajuste en el Pacto

Volviendo a los inicios del Pacto en diciembre de 1987,

cabe mencionar que semanas antes el gobierno había elaborado y sometido a la aprobación del Congreso, un paquete fiscal para 1988 que implicaba un superávit primario de las finanzas públicas de cinco por ciento del PIB, superávit muy elevado en términos históricos (hasta entonces el más elevado desde que se tienen cifras comparables). Cuando en diciembre se lanzó la estrategia antinflacionaria del Pacto, se propuso un sobreajuste que aumentaría el superávit programado a 8.3 por ciento del PIB. En razón de que una vez enviadas las iniciativas al Congreso, el gobierno no tenía ya facultades para modificarlas, los cambios fueron introducidos por los diputados del partido mayoritario. El ajuste adicional propuesto fue una reducción de 1.5 puntos porcentuales del PIB en el gasto primario del sector presupuestal y un aumento de 1.4 puntos porcentuales en los ingresos presupuestales. En una gran proporción, este aumento se derivaría de incrementos hasta de 85 por ciento en los precios y tarifas del sector público. El resto del ajuste provendría del sector público federal no sujeto a control presupuestal directo.

Además del sobreajuste fiscal, se determinó utilizar el resto de las políticas de estabilización tradicionales u ortodoxas para apoyar el combate contra la inflación. En especial, se decidió seguir políticas financiera, monetaria y crediticia restrictivas. La tasa de interés debería mantenerse alta en términos reales, para contribuir a desalentar el crecimiento de la demanda agregada y la acumulación especulativa de inventarios. Al mismo tiempo, la tasa nominal empezaría a bajar a medida que la inflación cediera, reduciendo las presiones inflacionarias a través de un menor costo financiero nominal de las empresas. Cabe resaltar que ambas cosas son compatibles. La tasa real es la relevante para determinar las decisiones de gasto y ahorro, que influyen sobre la inflación a través de la demanda agregada. Mientras que la tasa nominal es la que

ejerce presiones para el aumento de precios a través de los costos financieros. Para mostrar este punto, supongamos que un comerciante compra una mercancía en 100 pesos para revenderla después, que no tiene más costos que los financieros y que la tasa de interés nominal es de 10 por ciento entre el momento de la compra y el de la venta. Dado lo anterior, es evidente que el precio al que este comerciante deberá revender la mercancía será de 110 pesos, es decir, un aumento de 10 por ciento, para recuperar el costo financiero incurrido, independientemente de si la tasa real es positiva, negativa o cero.

Por el lado financiero se tomaron medidas adicionales. Resaltan en especial las restricciones al crédito. Se determinó que en enero de 1988, la banca múltiple limitara el crédito al sector privado a un máximo del 90 por ciento de su cartera. A partir de febrero dicho límite se reduciría a 85 por ciento de la cartera. Estos controles se mantuvieron sólo durante los primeros meses de vigencia del Pacto, cuando se requería de una restricción especialmente fuerte para contrarrestar el impacto inflacionario de los fuertes incrementos de precios y tarifas del sector público, así como de muchos de los precios privados sujetos a control. Estos últimos fueron realineados al inicio del Pacto, para evitar que los rezagos existentes produjeran desabasto y, a través de éste, las presiones inflacionarias continuaran de manera indefinida. Sin embargo, los controles crediticios fueron levantados en el curso de 1987, y a partir de entonces el crédito de la banca empezó a incrementarse, alcanzando su saldo en años posteriores aumentos anuales reales del orden del 30 por ciento. Esto pudo haber influido en la demanda y en el deterioro de la balanza de pagos que se observaría después, y que recientemente ha sido motivo de preocupación. Los aumentos del crédito entre 1989 y 1992 fueron

impulsados no sólo por la eliminación de las restricciones cuantitativas, sino en general por las medidas que se adoptaron para la desregulación y modernización financieras. Además, el mantenimiento indefinido de los controles hubiera alentado la aparición de mercados paralelos informales, como ya antes había sucedido, a más de posponer la necesaria modernización bancaria. El balance entre modernización y control de la demanda a través de este instrumento, y el cuestionamiento de si éste podría o no haber funcionado y en qué medida, son aspectos que rebasan los confines de este análisis. Para los presentes propósitos, baste señalar que dichos controles fueron parte del paquete original del Pacto, y que estuvieron en operación cuando en su caso más se necesitaban para contrarrestar los impactos inflacionarios temporales de la corrección de precios y tarifas.

6. Política de ingresos

Una vez acordado que había que emprender un ataque frontal a la inflación y que el mismo debería estar apoyado en un sobreajuste fiscal, se debió tomar la decisión de qué hacer respecto de la política de ingresos. Es decir, el manejo de los salarios, el tipo de cambio, los precios controlados y demás magnitudes relativas que afectan la distribución del ingreso. En buena medida, la inflación es un proceso producido por una pugna entre los factores de la producción, el gobierno, los rentistas, etcétera, para mantener o incrementar sus ingresos reales tanto en términos absolutos como relativos. Si las pretensiones de los distintos grupos son incongruentes en una situación en que el tamaño del pastel está determinado, el intento de los diversos grupos por mantener o aumentar su participación en el mismo desata una carrera entre precios privados, salarios, tarifas, tipo de cambio, tasas impositi-

vas. Según nos ilustra la experiencia, es una carrera en la que no todos pueden salir ganando y el resultado es una inflación creciente que frustra las intenciones de algunos o de todos los grupos.

De ahí que las medidas encaminadas a coordinar el proceso de fijación de precios relativos reciban en conjunto el nombre de política de ingresos. Entre otras cosas, ésta es un instrumento útil para restarle presiones inflacionarias al proceso de fijación de precios. En términos de la figura 1, que fue utilizada en la sección 4, las pautas para la fijación de precios que sean parte de una política para acomodar las pretensiones de ingreso de los distintos grupos puede actuar sobre la inflación de dos maneras. En primer lugar, el establecimiento de pautas efectivas para la fijación de precios relativos reduce las diferencias posibles entre la inflación observada y la inflación esperada. Las curvas de oferta SS tienden a hacerse verticales, con lo que una cierta reducción en la inflación se puede lograr con una contención o reducción de la demanda agregada menor a la que se requeriría en ausencia de pactos. En el extremo, si las pautas de precios produjeran información completa y confiable, de manera que la inflación observada siempre coincidiera con la inflación esperada, las ofertas SS serían verticales. Bastaría una reducción insignificante (o incipiente) de la demanda para lograr que la inflación bajara a cualquier nivel deseado. El otro mecanismo es el de que las pautas de precios se den a través de un anuncio creíble de que los precios en general se ajustarán a tasas de aumento menores. Así, la inflación esperada se reduce y la oferta SS se desplaza hacia abajo, con lo que en principio se podría reducir la inflación sin contención alguna de la demanda.

Sin embargo, en la realidad las pautas de precios no son cien por ciento eficaces ni creíbles. Existen contratos de mediano y largo plazo que no se pueden romper para

seguir de inmediato una cierta pauta de fijación de precios y salarios. La capacidad del gobierno para influir sobre los precios no es igualmente fuerte en todos los sectores. Algunos pueden aprovechar la política de ingresos para ganar en precio relativo.² Aun si fuera posible asegurar que todos los precios siguieran las pautas establecidas, éstas podrían ser incompatibles con los precios relativos necesarios para el equilibrio de la oferta y la demanda en todos los mercados. Ello ocasionaría que aparecieran excesos de demanda y desabasto en algunos de ellos, que tarde o temprano harían que las pautas fueran insostenibles. Por último, alguna pauta podría carecer de credibilidad. Por ejemplo, el gobierno podría anunciar la fijación del tipo de cambio pero sin que los agentes económicos confiaran en que pudiese mantenerla, con lo que la inflación esperada se mantendría alta (SS no se desplazaría hacia abajo).

A pesar de las limitaciones de una política de ingresos para reducir el costo de bajar la inflación, es claro que éste puede atenuarse si esa política es capaz de reducir las expectativas inflacionarias y conferir mayor certidumbre a las mismas. Un aspecto que ha recibido recientemente una gran atención en la cuestión de las políticas antinflacionarias es el de la credibilidad. Según algunos enfoques, bastaría con que el gobierno anunciara de manera creíble que seguiría una política congruente con la disminución de la inflación para que ésta se redujese, sin necesidad de sacrificio importante alguno en términos de contención de la demanda. En la figura 1, Π_e se reduciría, SS se desplazaría hacia abajo y la inflación

2 En el curso del Pacto, por ejemplo, las rentas de casas y los precios de servicios profesionales han subido más que el resto de los precios en promedio, con lo que se ha incrementado su valor real.

disminuiría aun sin contraer la demanda (el anuncio creíble de la intención de hacerlo si la inflación no baja sería suficiente para que la misma bajara). Resulta claro que en la realidad existen demasiadas rigideces y descoordinación como para que ese mundo ideal sin costos de ajuste fuera alcanzable. De todos modos, el análisis ilustra la importancia de la credibilidad en materia de política antinflacionaria a fin de poder disminuir el costo de los ajustes en términos de la demanda agregada y, por tanto, de producción, bienestar y empleo.

En resumen, la determinación de pautas para la fijación de precios y la credibilidad son elementos de importancia a considerar en el diseño de una estrategia antinflacionaria. Pero ellos serán siempre complementarios al necesario e inescapable ajuste fiscal. En el mundo real, afectado por rigideces, inercias y desconfianzas, los elementos señalados—también conocidos como el aspecto heterodoxo de la estrategia—podrían aumentar la efectividad del componente ortodoxo—la contención de la demanda—e incluso aminorar su intensidad, pero no substituirlo. La experiencia de los diferentes países que han adoptado estrategias de estabilización muestra que el componente heterodoxo sin el componente ortodoxo está condenado al fracaso. Este fue el caso del Plan Cruzado de Brasil y en menor medida del Plan Austral de Argentina.³ Se trata en realidad de simples congelamientos o cuasicongelamientos de precios, eficaces para suprimir temporalmente los síntomas del problema inflacionario pero no sus raíces profundas, las que finalmente vuelven por sus fueros con una inflación declarada aun más virulenta que la que se quería suprimir.

En el otro extremo se tiene el caso de una estrategia

3 En el Plan Austral sí hubo ajuste fiscal pero éste resultó insuficiente.

antinflacionaria basada únicamente en los instrumentos de contención de la demanda, sin ningún componente heterodoxo, excepto si acaso los destinados a aumentar la credibilidad, pero sin pautas de fijación de precios y salarios. A esta estrategia se le suele denominar choque ortodoxo. La experiencia señala que éste generalmente funciona, si se aplica con la suficiente intensidad de acuerdo con la gravedad del problema. Pero cuando la inflación es elevada y ha permanecido así durante mucho tiempo, arraigándose en la conducta de los agentes económicos, su éxito para alcanzar la estabilidad suele obtenerse a costa de una gran recesión. Cabe señalar que en rigor la adopción de pautas para la evolución del tipo de cambio, o su completa fijación, debería ser considerada como parte del componente no ortodoxo. Ello, en cuanto busca funcionar como ancla para contener la inercia y aumentar la certidumbre de las expectativas inflacionarias. Sin embargo, en la discusión de las políticas antinflacionarias se suele catalogar como planes ortodoxos aquellos que suman a la contención de la demanda la fijación del tipo de cambio, generalmente después de una devaluación, pero que no incluyen pautas generalizadas ni concertación de los aumentos de los salarios y precios del sector privado. En este tipo de planes usualmente se acuerdan aumentos muy considerables de los precios y tarifas públicos a fin de eliminar en definitiva los subsidios implícitos.

Un plan ortodoxo típico funciona a grandes rasgos de la siguiente manera. Después de que la inflación ha sido elevada durante un lapso prolongado, un buen día el gobierno anuncia una devaluación significativa, y quizá la fijación posterior del tipo de cambio. A veces la devaluación es de tal magnitud que el anuncio de la fijación del tipo de cambio resulta en gran medida irrelevante, pues la tasa cambiaria alcanza un valor tan elevado

que ello elimina las expectativas devaluatorias, al adelantárseles y sobrepasarlas. Al mismo tiempo, se aumentan los precios y tarifas públicos en porcentajes significativos y las finanzas públicas se tornan muy restrictivas. Los precios y salarios se dejan en libertad, con lo que se incrementan inicialmente, subiendo la inflación de manera transitoria. Pero estos aumentos se ven frenados antes de alcanzar proporciones similares a las de los aumentos del tipo de cambio y de los precios y tarifas públicos, debido a dos razones principales. En primer lugar, a que el ajuste fiscal contiene la demanda. El incremento de los ingresos públicos apoyado en el aumento de precios y tarifas y, en su caso, de las demás medidas fiscales que se adopten permiten retirar recursos de la circulación. En segundo lugar, la propia inflación inicial opera como impuesto inflacionario que se suma a la contención de la demanda, al reducir el valor real de los activos nominales. El aumento súbito de precios suele producir un incremento importante y concentrado en el tiempo del impuesto inflacionario, aun cuando en condiciones altamente inflacionarias los activos se mantengan en instrumentos muy líquidos, debido a que la devaluación y los demás ajustes son inmediatos. Por otro lado, la fijación del tipo de cambio aumenta el diferencial cubierto entre las tasas de interés internas y las del exterior (por una parte desaparece el deslizamiento y, por la otra, después de la devaluación abrupta se cancelan las expectativas de devaluaciones futuras, y disminuye así el premio por el riesgo cambiario).⁴ En efecto, después de una devaluación significativa y durante el lapso en que permanecen niveles altos de subvaluación del tipo de cambio generalmente

⁴ Se entiende aquí por diferencial cubierto la diferencia entre la tasa de interés interna con la externa, menos el deslizamiento cambiario y menos una prima por el riesgo de una devaluación.

se observan tasas de interés cubiertas elevadas, acompañadas de tasas de interés reales negativas.⁵ Por supuesto, la reducción de las tasas reales de interés es equivalente a un aumento del impuesto inflacionario. Como resultado de todo lo anterior, la inflación se esfuma después de un aumento transitorio. Sin embargo, como todos los mecanismos de freno operan a través de la demanda, la estabilización de precios se logra generalmente a costa de una recesión muy aguda.

7. El Pacto de Solidaridad Económica

A partir del hecho de que los planes puramente heterodoxos habían mostrado su ineficacia, y de que los puramente ortodoxos conllevaban costos apreciables, en México se optó por una combinación de ambos. La idea fue que el componente ortodoxo —piedra angular de la estrategia antinflacionaria del Pacto— asegurara el cumplimiento de las condiciones económicas básicas para la reducción permanente de la inflación. Por su parte, el componente heterodoxo serviría para menguar los costos del ajuste en términos de producción y empleo. Por lo demás, en el programa mexicano se introdujo una innovación en la parte heterodoxa: la concertación social o el acuerdo de los distintos grupos sociales (empresariales, obreros y campesinos, junto con el gobierno).⁶ En la práctica el gobierno ha llevado la batuta, proponiendo las iniciativas importantes. Por la situación privilegiada de éste para conocer los problemas y analizarlos, ello tenía

5 En paralelo con la nota anterior, la tasa de interés cubierta se entiende aquí como la tasa interna menos el deslizamiento y menos la prima de riesgo.

6 En Israel se ensayó la concertación en 1984, con escasos resultados. En 1985 este país lanzó un nuevo programa pero sin concertación previa. Sin embargo, ésta fue incorporada después en la ejecución del programa con resultado satisfactorio.

—y debía— que ser así. Pero el hecho de sentarse a negociar con los demás sectores le permite al gobierno conocer y adelantar reacciones, y actúa como freno en cuanto a la imposición de pautas caprichosas para la determinación de los precios. Esto contribuye a evitar distorsiones significativas de los precios relativos, pues los representantes del grupo o grupos afectados pueden manifestarse en contra y ejercer presión para que no se tomen ese tipo de medidas voluntaristas y, a la larga, contraproducentes. Dichas distorsiones parecen haber sido muy importantes en otros países donde las pautas fueron fijadas unilateralmente por el gobierno, en ausencia de mecanismos de concertación. Además, parecería que la concertación facilita la implantación de las acciones por el lado político.

Por ello, resulta hasta cierto punto extraño que en su fase inicial el Pacto no tuviera el respaldo popular que despertaron otros programas, como el Austral y el Cruzado, que no se apoyaron en la concertación. La explicación estuvo quizá en el componente ortodoxo del plan mexicano, el cual fue menos importante o prácticamente inexistente en los otros planes. También quizá en la cuestión de la credibilidad. Las medidas ortodoxas de contención de la demanda y de corrección de precios relativos nunca han despertado la simpatía de las masas en ningún lugar del mundo. En especial, los aumentos de los precios y tarifas públicos son siempre recibidos con una franca oposición. En Argentina y Brasil se congelaron precios, en México se anunciaron aumentos importantes. Pero a la vez, la gente deseaba que se pusiera fin a la inflación, y no sólo la imposición de reducciones transitorias. Sin embargo, después de una etapa de inflaciones elevadas y en gran medida propiciadas por el propio gobierno, la credibilidad de las políticas era el bien más escaso. En una circunstancia como la descrita, la gente no creía sino en lo que veía de inmediato. La credibilidad en

el plan mexicano que incluía elementos ortodoxos, con resultados mediatos, no podía aflorar por generación espontánea; tuvo que ganarse a pulso.

Lo que en México la gente palpó de inmediato fueron los efectos de la contención de la demanda y los aumentos iniciales de los precios controlados y de los precios públicos. Así, el descontento se manifestó en las elecciones presidenciales de mediados de 1988, en las que el partido en el gobierno recibió la menor votación de su historia. Quizá las razones de esta experiencia hayan sido múltiples, entre ellas el deseo de segmentos importantes de la población en cuanto a reducir e incluso poner fin a la hegemonía de un solo partido. Pero sin duda, las difíciles condiciones económicas que afectaban a la mayoría, y la percepción un tanto irreflexiva de que el Pacto las deterioraría, pesaron en el ánimo de muchos.

Por su parte, los éxitos iniciales de los planes Austral y Cruzado en cuanto al respaldo popular que despertaron, acabaron por revertirse. Al fallar sus fundamentos, dichos planes Cruzado y Austral terminaron por fracasar y nadie se entusiasma con el fracaso. Por su parte, el Pacto si bien nunca logró ni por mucho la popularidad que originalmente despertaron sus similares del cono sur, terminó por convencer de sus bondades, y sigue vigente seis años después de iniciado. Esto, cuando de los otros planes mencionados ya nadie quiere acordarse, después de que fracasaron a menos de un año de iniciados.⁷

Con todo, si bien la concertación no pudo, al menos inicialmente, concitar el apoyo popular amplio en la esfera

7 En el sentido contrario, podría pensarse que la concertación ha durado demasiado, con el riesgo de introducir rigideces. El 29 de diciembre de 1987, Pedro Aspe señalaba ante el Senado que, "los mecanismos de concertación social no pueden ser de duración indefinida, y requieren de resultados rápidos para que el apoyo de los diversos sectores no se revierta".

política, en la económica ha servido para modular y adecuar, en un sentido correcto, algunas de las decisiones en materia antinflacionaria. Como en todo, los pesos y contrapesos a la actividad pública son un activo valioso. La concertación ha sido por ahora tan exitosa, en lo relativo a la política de estabilización, que se ha vuelto referencia obligada en la discusión y análisis de las políticas antinflacionarias, habiendo sido adoptada por diversos países.

8. Los elementos originales del Pacto

El 15 de diciembre de 1987 se dieron a conocer los acuerdos de concertación que posteriormente definieron al Pacto de Solidaridad Económica. Como primer punto, se determinó un aumento inmediato del 15 por ciento en los salarios mínimos vigentes, y se pactó que el mismo sería extensivo a los salarios contractuales. Este aumento fue significativamente menor a los aumentos de emergencia de alrededor del 50 por ciento que se solicitaban antes del Pacto. Seguramente el anuncio y concertación de un programa integral de combate a la inflación contribuyó a que se moderaran las pretensiones. Asimismo, también se acordó que el aumento tradicional del primero de enero a los salarios mínimos fuera del 20 por ciento, no extensivo a los contractuales. En forma complementaria, además de los ajustes ya mencionados a las finanzas públicas, la restricción financiera, las correcciones de precios y tarifas del sector público y de precios privados, se establecieron medidas adicionales que ayudaran a la reducción rápida de la inflación. Esta reducción ocurriría después de que entre diciembre de 1987 y febrero de 1988 se acomodaran los aumentos de precios producidos por las correcciones iniciales de los rezagos de los precios controlados y las tarifas públicas.

En ese contexto, también se aceleró la apertura comercial para que los precios externos contribuyeran a modular y contener los incrementos de los precios internos. Así, el arancel máximo a las importaciones se redujo de 40 a 20 por ciento. Con igual objetivo en mente, se suprimió el 5 por ciento adicional que se aplicaba a casi todas las importaciones para contribuir a financiar actividades de BANCOMEXT. Por otro lado, se decretó una devaluación del peso de 22 por ciento frente al dólar norteamericano, con el propósito, no de obtener una devaluación real, sino de impedir una súbita revaluación como consecuencia del aumento de los precios públicos y privados sujetos a control, y del abandono de la práctica, seguida en los meses anteriores, de deslizar significativamente la paridad cambiaria. De hecho, el impacto de la devaluación, que fue bastante moderada, no hizo sino adelantar la devaluación esperada (con anterioridad al Pacto) para los meses siguientes, hasta febrero. Su impacto sobre el precio de las importaciones estuvo prácticamente compensado con la intensificación de la apertura comercial.

Así, el efecto combinado inmediato de la apertura y la devaluación fue aproximadamente nulo. El objetivo nunca fue el de generar una reducción de las presiones inflacionarias a través de una revaluación cambiaria real, lo que se buscó fue establecer un mecanismo poderoso que contribuyera a la reducción de la inercia inflacionaria a través del uso del tipo de cambio como un ancla nominal en el proceso de fijación de precios. La esperanza era que este procedimiento operase especialmente a partir de marzo de 1988, cuando se estimaba que se habrían ya acomodado los impactos de los choques iniciales. Por lo demás, la eficacia del mismo mecanismo se vería incrementada entre más abierta estuviera la economía. Ello, en lo referente a una disciplina indirecta sobre los precios

libres, es decir, los no sujetos a control directo por las autoridades. En los meses siguientes se continuó con el plan de apertura a través de la eliminación adicional de permisos previos para la importación.

Con los precios de los bienes y servicios del sector público y los sujetos a control se construyó lo que se denomina el índice de precios de la canasta básica de consumo. El criterio para integrar dicha canasta fue la capacidad para predecir sus precios, a través de la posibilidad de influirlos mediante métodos administrativos, y no el de su importancia en el consumo de las mayorías, como podría suponerse a partir de su nombre. Fuera de la canasta quedaron, por ejemplo, las rentas de las casas para habitación, que representan un porcentaje elevado del consumo de las mayorías, pero las cuales resultan prácticamente imposibles de controlar efectivamente. Al fijarse normalmente mediante contratos anuales, las rentas presentan una gran inercia, pues su valor real, al momento de la revisión, está influido por la inflación registrada en los doce meses anteriores. Por ello es que sus aumentos tienden a reproducir la inflación pasada más que a reflejar la inflación esperada. Esto las hace poco susceptibles para el establecimiento de pautas compatibles con una inflación decreciente. De la canasta básica también quedaron fuera los servicios —como los prestados por los médicos— en razón de que, por su naturaleza, resulta imposible sujetarlos a una supervisión efectiva.

Se contó entonces con dos mecanismos principales para modular la inflación en congruencia con una trayectoria hacia la baja de la misma. En primer lugar, la evolución de los precios de la canasta básica, los cuales serían determinados directamente en la concertación. En segundo, por los precios de los bienes libres susceptibles de comercialización con el exterior, que estarían en gran medida determinados por la evolución del tipo de cambio,

la cual también sería considerada en la concertación. Por su parte, el resto de los instrumentos de política económica (principalmente finanzas públicas y política financiera y crediticia), serían congruentes con una evolución de la demanda y de los agregados monetarios y financieros compatible con las pautas de inflación a la baja. En el caso de los bienes libres no comerciables internacionalmente, el control sería mucho más indirecto y más impreciso, debido a las dificultades que por su naturaleza presentan para una concertación efectiva. Principalmente, por ello fue que se planteó una reducción gradual de la inflación.

De conformidad con el acuerdo del 15 de diciembre de 1987, las fases de la concertación fueron las siguientes. Después de las correcciones de precios relativos, efectuadas mayormente en diciembre, y cuando mucho, a más tardar en enero siguiente, los precios, los salarios y el tipo de cambio permanecerían más o menos constantes hasta el día último de febrero. A partir de marzo, mes a mes se concertaría una pauta para la inflación mensual, consistente en un cierto aumento porcentual propuesto para todos los precios. El tipo de cambio, los salarios mínimos y los precios de la canasta básica subirían de acuerdo a ese programa. En lo relativo a precios libres, las empresas se comprometerían a sujetar sus aumentos a una evolución congruente con la pauta fijada. Con ello se esperaba que a partir de marzo la inflación fuera aproximadamente igual a la pauta concertada (igual a la inflación proyectada).

Este mecanismo buscaba evitar uno de los principales problemas, discutidos arriba, de la fijación de pautas. Estas pautas, en especial el congelamiento de precios y salarios, al no ser igualmente efectivas en lo relativo a cada uno de los precios y demás variables, suele implicar rezagos en algunas de ellas, especialmente en los precios y tarifas

del sector público y en el tipo de cambio. En razón de ello podrían ponerse en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas y, muy en especial, el de la balanza de pagos a través de una súbita e insostenible revaluación cambiaria. Muy frescos estaban en la mente los sonados fracasos de Brasil y Argentina, en donde el congelamiento de precios había conducido a rezagos que terminaron por hacer insostenibles dichos programas antinflacionarios. En el caso del Pacto, y según su diseño original, se buscó que los precios y tarifas públicos y el tipo de cambio evolucionaran a la par de la inflación para evitar dichos rezagos. Incluso se llegó a considerar el uso de una especie de "gatillo", consistente en la corrección *ex post* de los rezagos si se llegaba a acumular un cinco por ciento de diferencia entre las pautas anunciadas —o sea, los incrementos salariales, de precios controlados, de precios y tarifas públicos y del tipo de cambio— y la inflación observada. Con ello se pensaba evitar distorsiones importantes.

Cabe señalar que en el texto de la concertación sólo se mencionó que los precios y tarifas del sector público y los salarios mínimos se incrementarían mensualmente a partir de marzo con base en la inflación proyectada. Nada se dijo explícitamente respecto a la evolución de los precios privados sujetos a control, pero estaba implícito que llegado el caso, éstos se incrementarían también con base en la inflación proyectada. Al efecto se estipuló que los salarios mínimos se determinarían de acuerdo con la evolución previsible de la canasta básica, la cual incluye tanto los precios y tarifas públicos como los precios controlados. Si tanto los primeros como el total de la canasta se incrementaban de acuerdo con la inflación proyectada, por inferencia también tendrían que hacerlo los segundos. Respecto del tipo de cambio se especificó que evolucionaría con flexibilidad de acuerdo a las cir-

cunstancias, y que la política cambiaria apoyaría la disminución rápida de la inflación y aseguraría la competitividad de la planta productiva. Por el impacto que el tipo de cambio tiene en la fijación del precio de los bienes comerciables con el exterior, estaba implícita la intención de que a partir de marzo también éste se ajustara tomando en cuenta la inflación proyectada. Pero aparentemente ante la posibilidad de desarrollos desfavorables en el mercado cambiario, se evitó hacer un compromiso explícito al respecto.⁸ Del mecanismo del "gatillo" no se incluyó nada en el documento firmado, pero estuvo presente en el diseño original de la estrategia y en la concertación.

La importancia de lo anterior fue explicada en diciembre de 1987 por Jaime Serra, entonces Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una publicación que apareció en los diarios de mayor circulación (*Excélsior*, 23 de diciembre de 1987):

A partir del 1o. de marzo, los salarios mínimos y contractuales aumentarán cada mes. El ajuste mensual de los salarios se hará tomando en cuenta los aumentos esperados del índice de precios de una canasta, que incluirá los principales productos básicos y los principales precios y tarifas del sector público. En este esquema todos los precios de la economía evolucionarán coordinadamente para evitar rezagos. El poder de compra del salario no sufrirá deterioro y los precios públicos ya no se rezagarán. Así, no habrá ajustes abruptos ni presiones inflacionarias excesivas.

La coordinación entre los precios y los salarios, la apertura hacia el exterior, el manejo del tipo de cambio, la evolución

8 Sin embargo, a partir de marzo se incluyó la concertación del tipo de cambio, con el compromiso del gobierno de mantenerlo fijo durante el resto de 1988.

decreciente de las tasas de interés y la corrección fiscal y monetaria permitirán que el índice de precios con el que se ajusten los salarios sea cada vez menor. En tanto que todas las variables económicas se ajusten a un índice conocido y aceptado, la incertidumbre por la evolución futura de los precios desaparecerá y la inflación tenderá a disminuir rápidamente.

9. Modificación en las velocidades del Pacto

La versión original del Pacto supuso que para finales de febrero se habrían ya diluido los impactos y el arrastre de los aumentos iniciales de precios y salarios. Ello facilitaría la concertación de una inflación ya muy disminuida para marzo. Pero no fue así. Las inflaciones de enero (15.5 por ciento) y de febrero (8.3 por ciento) fueron relativamente elevadas. Esta última fue en especial indicio de que la inercia era mayor que lo que se había proyectado.⁹ Esto dificultó la concertación de una inflación significativamente a la baja en marzo, o sea, el primer mes de funcionamiento de la segunda fase de la concertación, caracterizada por el establecimiento de pautas mensuales. Para influir positivamente sobre el desarrollo de las expectativas, era importante que la primera pauta mensual mostrara una reducción significativa de la inflación esperada. Eso revestía importancia especial considerando que la población en general no había acogido muy favorablemente la nueva estrategia antinflacionaria.

El problema fue que a finales de febrero la inflación

9 La inflación de febrero de 1993 era similar, incluso ligeramente mayor, a la registrada en los meses previos al Pacto, no obstante que el deslizamiento cambiario fue menor y que en ese mes no hubo incrementos de precios y tarifas públicos, ni por lo general aumentos de precios controlados. Esto indicaba que aún no se absorbían los impactos iniciales del Pacto.

mostraba aún un arrastre tan significativo, que implicaba que incluso si la pauta para la fijación de precios fuera de cero aumentos en marzo, la inflación observada en ese mes sería, no obstante, sensiblemente alta. Este era uno de los típicos problemas que surgen en la aplicación de una política de ingresos, por lo que conviene considerarlo con cierto detalle. Este problema tuvo su origen en un efecto puramente estadístico de la medición del índice de precios, pero su importancia fue tal que propició una redefinición de la estrategia.

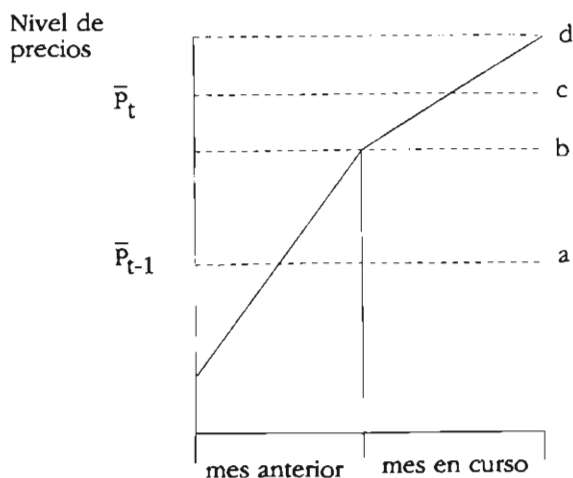
La medición del índice mensual de precios se efectúa a lo largo del mes, con observaciones puntuales diarias sobre precios distintos. A cada producto le tocan dos o más observaciones en el mes. El índice general se calcula como un promedio de los valores relativos a cada uno de los bienes incluidos en la canasta correspondiente. Por ello, dicho valor mensual se refiere no al alcanzado el último día del mes, sino al promedio a lo largo del período. La inflación mensual es entonces el aumento porcentual del índice mensual promedio del mes respecto del promedio correspondiente al mes anterior. En la figura 2 se ilustra un ejemplo de la evolución de los precios en dos meses consecutivos, en el cual el aumento de precios es menor en el segundo periodo mensual que en el primero. Así el incremento mensual de los precios medido estadísticamente sería igual a la magnitud ac , la cual es mayor a la del aumento registrado en el curso del mes (entre el día primero y el último de éste), y que es bd . Por lo regular, éste es el caso siempre que la inflación es decreciente, como en la figura. Lo contrario sucedería con una inflación creciente, en cuyo caso el aumento registrado en el curso del mes sería inferior a la medición estadística.

Lo anterior muestra que, en el mejor de los casos en que todos los precios estuvieran sujetos a una pauta

establecida de antemano, el anuncio de una inflación decreciente a partir de marzo significaría que la pauta siempre subestimaría la inflación observada estadísticamente. La única manera de evitar esta subestimación sería estableciendo pautas que mantuvieran más o menos constantes, mes a mes, las inflaciones mensuales anunciadas a partir de marzo, en un nivel igual al observado en febrero. Este efecto es siempre usual en cualquier mecanismo de indización que pretenda mantener el valor relativo de los precios. En sí mismo, este efecto introdujo una gran inercia que obstaculizaba la reducción de la inflación.

Pero en realidad la situación fue incluso peor que la explicada en el párrafo anterior, en el que se supuso que el aumento en el curso del mes (bd) sería igual al de la

Figura 2



pauta concertada. La todavía elevada inflación de febrero, mes en que prácticamente no se incrementaron los precios controlados y el tipo de cambio estuvo fijo, fue indicio de que aún subsistía una gran inercia que haría que los precios en el curso de marzo aumentarían a una tasa superior a la de la pauta (bd). Esto significaba que aun anunciando en marzo una inflación proyectada igual a la de febrero, lo más probable es que dicha pauta subestimara la inflación que finalmente arrojará la medición estadística. En otras palabras, el mecanismo parecía requerir que en marzo se anunciara una inflación creciente, mayor a la de febrero. De otra manera, además de la falta de credibilidad que la subestimación hubiera implicado para la concertación, el peligro de accionamiento del “gatillo” en los meses inmediatos siguientes se hubiera convertido en una amenaza inminente. Recuérdese que ese gatillo implicaba aumentos adicionales de 5 por ciento en los precios clave de la economía, en cuyo caso la inflación del mes correspondiente se dispararía significativamente.¹⁰

Ante ello, no es de extrañar que se decidiera abandonar el procedimiento de ajustes mensuales a través del cual se pretendía conservar las magnitudes relativas de ciertos precios clave, en especial de los precios y tarifas del sector público y del tipo de cambio. A partir de entonces se siguió el procedimiento consistente en concertar aumentos de manera discontinua y ocasional, sin ninguna referencia explícita a la intención de proteger el valor real de ninguno de los precios. A la postre, estas

10 Sin embargo, como se mencionó, el mecanismo del gatillo había quedado en una especie de limbo, al no incluirse en la concertación firmada ni ser ya mencionado siquiera en las explicaciones que del Pacto hacían los funcionarios del gobierno. La no aplicación del gatillo implicaba, en su caso, la acumulación de los rezagos que se pretendía evitar.

concertaciones se volvieron anuales. En ellas se acordaron –y se acuerdan– aumentos nominales que implican incrementos reales de precios y tarifas públicos y precios controlados. En cuanto a los salarios se decidió que sólo se sujetaran a la concertación los salarios mínimos, dejando en completa libertad a los contractuales. Esto se mantuvo así hasta 1992, cuando también los salarios contractuales fueron incluidos en la concertación. Como resultado, los salarios mínimos siguieron reduciéndose en términos reales, pero no los salarios promedio, los cuales fueron resarciéndose parcialmente del rezago acumulado durante la crisis. Como sucede con los controles, la concertación de los aumentos al salario mínimo fue eludida por muchos. Mientras que con anterioridad al Pacto el 40 por ciento de las percepciones laborales se regían por el salario mínimo, para 1992 este porcentaje se había reducido a la mitad. En razón de que no todo puede aumentar en términos reales, el intento de concertar anualmente aumentos reales para casi todo excepto la paridad se reflejó en una tendencia a la revaluación del tipo de cambio real. En efecto, durante la vigencia del Pacto, éste ha experimentado una revaluación acumulada que llegó a más de 30 por ciento en 1992. Sin duda, esto ha influido a la aparición de saldos negativos en las cuentas con el exterior, los cuales, sin embargo, se han podido financiar con muy importantes entradas de capital externo, alentadas por la modernización de la política económica de México.¹¹ Empero, no es posible soslayar que la evolución del déficit de la cuenta corriente es una

11 La propia entrada de capitales ha incidido en la revaluación y en el déficit, con lo que sus magnitudes han sido todavía mayores de lo que fue motivado por la propia concertación, la cual pretendió utilizar al tipo de cambio nominal como ancla de los precios, pero su eficacia como tal fue contrarrestada por la práctica de acordar aumentos de todo lo demás, superiores a la inflación externa más el deslizamiento cambiario.

de las principales preocupaciones que en la actualidad aquejan al país. Su surgimiento es muestra de los límites e inconveniencias del componente heterodoxo —el de la fijación de pautas y, en su caso, la concertación—, *vis a vis* sus ventajas: la de reducir los costos que en términos de recesión conllevan los planes puramente ortodoxos y la de asegurar una reducción más rápida de la inflación. En razón de lo ocurrido después, no creo que sea el caso discutir dicho tema en detalle. Sólo dejo consignado que así como en el sexenio de la Madrid se sentaron bases firmes para la conducción posterior de una política económica que ha alcanzado éxitos significativos, también se manifestaron desde entonces algunas rigideces que continúan en el presente.

Por otro lado, cabe señalar que la adopción de un plan puramente ortodoxo hubiera presentado también problemas muy difíciles de instrumentación. Ella hubiera requerido ajustes mayores por el lado fiscal, así como correcciones más importantes de precios y tarifas públicos, de precios controlados, y muy probablemente una maxidevaluación. En las condiciones prevalecientes, en que la población había sido duramente golpeada por la crisis, era fácil imaginar las consecuencias políticas y sociales de tal programa. Si con el Pacto el gobierno de Miguel de la Madrid enfrentó una reacción desfavorable muy extendida, con un plan ortodoxo era de preverse una dura respuesta capaz incluso de revertir los avances logrados en los años previos a 1987. En las condiciones prevalecientes se decidió perseguir no sólo lo deseable, sino también lo factible.

En la estrategia original se programó que la inflación diciembre-diciembre se redujera, de 159 por ciento en 1987, a un nivel de entre 65 y 75 por ciento en 1988. Con la redefinición del Pacto introducida en marzo de 1987, fue posible modificar la meta de reducción de la inflación,

para situarla en 52 por ciento.¹² En sus términos, el Pacto en su primera etapa tuvo un éxito indudable. Es de destacarse que tal como se planteó al diseñar el programa, la reducción inflacionaria se consiguió sin padecer una recesión aguda, como suele acontecer con los planes ortodoxos, en los que son comunes contracciones de la actividad económica de más de 10 por ciento. En cambio, el PIB de México incluso se incrementó ligeramente en 1988: en 1.2 por ciento.

10. Se allana el futuro

Mucho más importante que lo alcanzado en términos de inflación y crecimiento durante la administración 1983-1988, y que por las condiciones prevalecientes parecería más bien poco, fue el hecho de que se introdujeron correcciones y se iniciaron tendencias que allanaron el camino de los grandes cambios que se registrarían en el sexenio siguiente. El propio Pacto sirvió de palanca para consolidar y acelerar las acciones que se venían efectuando desde 1983, pero sobre todo desde la segunda mitad del sexenio.

Antes que nada, el ajuste fiscal ya había sido, a grandes rasgos, completado al final de la administración. Había que consolidarlo, pero se había ya asimilado la parte más aguda del sobreajuste fiscal. En 1987 se alcanzó un superávit primario que era hasta entonces el más alto de la historia, sólo ligeramente inferior al que se registraría un año después, en 1989. Como se argumentó en los capítulos 2 y 3, el balance primario de las finanzas públicas

12 Después de un aumento de 3 por ciento a los salarios en marzo, con el propósito de resarcirlos por la inflación heredada de febrero, que fue explicada en el texto, la concertación pretendió mantener fijos los precios y demás variables, excepto por los salarios contractuales que seguirían acordándose entre las partes.

es el concepto que mide mejor el esfuerzo fiscal. Partiendo de lo realizado en la administración de Miguel de la Madrid, la administración siguiente pudo enfocarse más decididamente en el cambio estructural y en la política social. A medida que el ajuste fiscal y las demás acciones de política económica se fueron reflejando en una menor inflación, fue posible que a partir de 1990 el déficit financiero –cuya magnitud depende del aumento de los precios– se fuera reduciendo aun con un esfuerzo menor en términos del superávit primario (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Balances primario y financiero del sector público
(porcientos del PIB)

Periodo	Balance primario	Balance financiero
1986	2.5	-15.9
1987	5.7	-16.1
1988	8.1	-12.5
1989	8.6	- 5.6
1990	7.8	- 4.0
1991	5.6	- 1.5
1992	4.8	0.4

Fuente: Criterios Generales de Política Económica para 1993.

Como se ha dicho, también en el terreno de la apertura al comercio exterior se hicieron grandes avances en el sexenio de Miguel de la Madrid. En esta materia se procedió de manera relativamente lenta durante la primera mitad de la administración acelerándose el proceso en la segunda. En 1988, ya en el marco del Pacto de Solidaridad Económica ésta había quedado prácticamente

terminada.¹³ Con la reducción de aranceles acordada el 15 de diciembre de 1987 al inicio del Pacto, el arancel promedio se redujo de más de 20 por ciento a alrededor de 10 por ciento. Este esfuerzo se continuó en el transcurso de 1988 con la reducción adicional de aranceles y la eliminación de permisos previos.

En especial, es de señalar que para imponer una mayor disciplina en la fijación de precios, la reducción de aranceles y la eliminación de permisos se orientó principalmente a aquellos bienes en los que se observaban los mayores incrementos de precios. Así, por ejemplo, a finales de abril se eximió del permiso de importación a las prendas de vestir. El precio de éstas se había venido incrementando considerablemente y se había llamado repetidamente la atención a los representantes de los fabricantes de prendas, sin que en la práctica moderaran sus incrementos. Con la eliminación del permiso de importación a los mencionados artículos se canceló una fuente inflacionaria importante, que en gran medida había sido causa de problemas en otros planes antinflacionarios. De la experiencia con el Plan Austral y con el Plan Cruzado, se sabía que los aumentos de las prendas de vestir habían sido de los que mayormente habían impulsado al alza el índice general en aquellos países, contribuyendo al fracaso de la política antinflacionaria. Con la eliminación del requisito previo, México se convirtió en uno de los pocos países en que se han removido las restricciones cuantitativas para la importación de prendas de vestir.

Un tercer aspecto respecto al cual sentaron durante el período bases importantes para el futuro, fue el de la

13 En el marco de concertación se estableció, desde el documento firmado por las partes el 15 de diciembre de 1987, que, "Se profundizará el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles".

desincorporación de empresas públicas. En esta materia se avanzó lentamente al principio, para tomar fuerza durante la segunda mitad y cobrar aun mayor impulso a raíz del Pacto.¹⁴ De las 1,155 entidades de la administración pública federal existentes en 1982 se pasó hacia finales de la administración a menos de 300 entidades no desincorporadas ni sujetas a proceso de desincorporación. Cabe señalar, sin embargo, que la mayoría de las desincorporaciones fue de empresas o entidades relativamente pequeñas. Fue hasta 1987 cuando se incluyeron en el proceso empresas de cierta importancia relativa, como Aeroméxico y algunos ingenios azucareros. Pero no fue sino hasta la siguiente administración cuando el programa tomó dimensiones realmente impresionantes. A guisa de ejemplo, en la administración de de la Madrid nunca se planteó la desestatización de la banca comercial.

Ya que comentamos la desincorporación cabe volver a enfatizar lo resaltado en el capítulo 5. La desincorporación fue un gran paso en la reforma del Estado, en cuanto a que ahora se evalúa la intervención de éste no en términos del número de empresas que tiene, ni de cuánto interfiere en los procesos productivos y sociales, sino sobre la base de su contribución al progreso y al desarrollo integral del país. La desincorporación le ha permitido al Estado concentrar recursos y capacidades en la atención de sus funciones indelegables. Pero como se concluyó en el capítulo mencionado, la desincorporación *per se* no es suficiente. Esta debe evaluarse caso por caso, en los términos de sus resultados concretos. De nada serviría

¹⁴ En la concertación del 15 de diciembre de 1987 se incluyó una cláusula que establecía que, "El Gobierno continuará el programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público, acelerando su ejecución. Asimismo, se disminuirán o suprimirán subsidios de dudosa justificación social y económica. Además, se efectuará un esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público".

desincorporar empresas del sector público si no se aseguraran las condiciones para su operación eficaz y competitiva en el sector privado. En esta materia el apelar a grandes principios generales es menos adecuado que en el caso de la apertura comercial. La evaluación final dependerá de que las empresas desincorporadas, especialmente las grandes, muestren en los hechos su capacidad para brindar un mejor servicio a precios razonables.

11. Reflexión final

En el sexenio de Miguel de la Madrid se sentaron bases importantes para el cambio que en la actualidad se experimenta. Más relevante que las medidas concretas adoptadas, fue el abandono de tabúes que entorpecían la toma de decisiones eficaces. Aun en el caso hipotético de que algunas de las acciones prueben ser incorrectas o insostenibles, será necesario cuidar que lo bueno subsista. Es importante, por ejemplo, que no se vuelva a una economía cerrada, que en el intercambio con el exterior no vea más que un mal necesario que debe reducirse al mínimo. Como se ha visto en otros episodios, una de las primeras víctimas de las crisis suele ser la apertura. Así sucedió en 1982, cuando la economía se cerró casi por completo (para 1983 prácticamente todas las importaciones estaban sujetas a permiso), después de que entre 1979 y 1981 se había registrado un proceso de apertura. En el momento actual, en que se enfrentan dificultades para la aprobación del TLC en circunstancias en que el déficit comercial con el exterior ha alcanzado magnitudes importantes y el tipo de cambio se ha apreciado, quizá quepa esta observación que ojalá resulte irrelevante, y que la globalización de la economía mexicana no vuelva jamás a estar sujeta a fluctuaciones por motivos miopes de corto plazo.

Las acciones adoptadas por la administración de Miguel de la Madrid no fueron fáciles, sobre todo las del último año. Para ningún gobierno resulta cómodo que ante situaciones complejas tenga que tomar decisiones cuyos efectos favorables se verán después. Crear las bases para la solución de los problemas aceptando los sacrificios y hasta la impopularidad aparente que ello signifique, es a mi juicio prueba de responsabilidad. Las comparaciones a veces son odiosas, pero con frecuencia también son ilustrativas. En condiciones difíciles al final de las dos administraciones previas a la que nos ocupa, se tomaron medidas con el propósito evidente de despertar cierta simpatía y apoyo de algunos grupos, pero que antes que facilitar la solución futura de los problemas la hicieron más difícil. Hoy aquellas medidas no mueven a la simpatía de prácticamente nadie. En cambio, lo realizado por Miguel de la Madrid, sobre todo al final, es una obra que perdura y que despierta respeto. El principal reconocimiento proviene de las acciones de la administración siguiente, que ha consolidado y construido sobre las bases que fueron puestas en aquel entonces. Esto, sin olvidar los señalamientos y hasta las críticas que se hacen a lo largo de esta compilación. Pero los detalles no deben hacer que se pierda de vista el conjunto: en el período que se analiza se gesta un cambio trascendente en cuanto a las maneras y las formas de la política económica. Sobre estos fundamentos la actual y posteriores generaciones tendrán que construir el desarrollo futuro de México. Con estos conceptos no pretende insinuarse que todo esté hecho y definido. Sin duda muchas acciones y decisiones están por efectuarse. Incluso llegado el caso se debe replantear lo adecuado o no de los cambios recientes si las circunstancias lo demandaran. Lo que hay que evitar a toda costa es que se vuelvan a mitificar los medios, confundiéndolos con los fines. Las políticas económicas

no son buenas o malas en sí mismas, sino en su capacidad para promover los fines superiores a los que sirven. Todo ello, tomando en cuenta que los resultados nunca son instantáneos. Buscar el aplauso inmediato sacrificando las soluciones reales es populismo. Si algo se puede afirmar en términos globales de la política seguida en el periodo analizado es que nunca podrá acusársele de inmatista y mucho menos de populista. Después de lo ocurrido en los sexenios precedentes al de Miguel de la Madrid, éste fue sin duda también uno de los cambios importantes.

Testimonio de Política Económica (1982-1988), se terminó de imprimir en diciembre de 1993, en Grupo Editorial Eón, S.A. de C.V., Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, México, D.F. Tels. 604 12 04 y 688 91 12. La edición consta de 2000 ejemplares. La edición estuvo al cuidado de Lucino Gutiérrez y Francisco Rodríguez.





Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD AZCAPOTZALCO. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Economía