

MÉXICO

HACIA LA RECONSTRUCCIÓN
DE UNA ECONOMÍA

NORA LUSTIG

8.972

72m

02



SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA LATINOAMERICANA

MÉXICO

Traducción de
EDUARDO L. SUAREZ (caps. I-V)
y
PETER LUSTIG (Prefacio, Prólogo, Introducción, caps. VI-VIII,
Conclusiones y Apéndice)

Revisión de la traducción
NORA LUSTIG

NORA LUSTIG

MÉXICO

Hacia la reconstrucción de una economía



EL COLEGIO DE MÉXICO
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en inglés, 1992
Primera edición en español, 1994
Segunda edición en inglés, 1998
Segunda edición en español, 2002

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Título original

Mexico: The Remaking of an Economy

© 1992, The Brookings Institution

1775 Massachusetts Ave., N. W.; Washington, D. C. 20036

ISBN 0-8157-5313-6 (primera edición)

ISBN 0-8157-7301-3 (segunda edición)

D. R. © 1994, EL COLEGIO DE MÉXICO

Camino al Ajusco, 20; 10740 México, D. F.

D. R. © 1994, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

Comentarios y sugerencias: editor@fce.com.mx

Conozca nuestro catálogo: www.fce.com.mx

ISBN 968-16-6466-3 (segunda edición)

ISBN 968-16-4332-1 (primera edición)

Impreso en México

**Para ANTONIO, CARLOS JAVIER Y LILIANA,
mi madre, y en memoria de mi padre**

**La irrealidad de lo mirado
da realidad a la mirada**

OCTAVIO PAZ

**La realidad de lo mirado
da irrealidad a la mirada**

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN EN ESPAÑOL

A mediados de 1982 México se hallaba en medio de una profunda crisis económica. El país se encontraba agobiado por una importante deuda externa —con altas tasas de interés—, la suspensión del crédito de los bancos comerciales al tercer mundo y la caída del precio del petróleo. Con inflación descontrolada, fuga de capitales en aumento y caos en los mercados financieros y la bolsa de valores, las condiciones no eran las mejores. Para hacer frente a los desequilibrios internos y adaptarse a las condiciones externas adversas, México ajustó el gasto y buscó nuevas maneras de fomentar el crecimiento. La crisis y el posterior ajuste sometieron a la población mexicana a graves penurias, pero, en contraste con muchos otros países de la región, México se adaptó a la nueva situación sin padecer serios conflictos políticos ni sociales.

Entre 1982 y 1991, la economía mexicana atravesó un profundo cambio. Un prudente manejo macroeconómico sustituyó los desequilibrios fiscales crónicos, se liberalizó el comercio exterior, se desregularon los mercados y se abolieron las restricciones a la propiedad privada. No obstante, la mejoría de la economía mexicana tardó mucho más en manifestarse de lo que muchos —incluidos el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional— esperaban. En 1988, al cabo de varios intentos fallidos, la inflación quedó bajo control y, a partir de 1989, el incremento del producto *per cápita* tuvo continuidad durante tres años sucesivos.

La primera edición de este libro, que comprende los capítulos del primero al quinto, constituye uno de los primeros estudios puntuales del ajuste y la reforma económica en México. Nora Lustig analiza la evolución económica de México desde comienzos de la crisis de la deuda, en 1982, hasta que las grandes reformas comenzaron a dar frutos, a principios de los años noventa. Examina la estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior y la búsqueda de una mayor integración de México con los Estados Unidos y Canadá bajo el Tratado de Libre Comercio (TLC, conocido en los Estados Unidos como NAFTA).

Desde la publicación de la primera edición de este libro en 1992, la economía mexicana logró generar y luego destruir expectativas sobre su futuro. A principios de los años noventa, México era considerado un país ejemplar por la comunidad internacional, como consecuencia de los cambios efectuados a partir de la crisis de la deuda en 1982. Sin embargo, enfrentó una crisis financiera devastadora a fines de 1994. Aun así, las subsiguientes reformas,

en particular las relacionadas con el sistema bancario y financiero, junto con un paquete de medidas internacionales para el rescate, encauzaron la vuelta de la economía mexicana al sendero de su recuperación. Los índices de crecimiento de 1996 y 1997 refuerzan esta visión optimista.

En esta segunda edición de *México: hacia la reconstrucción de una economía*, con la inclusión de los capítulos sexto al noveno y algunas actualizaciones a los anteriores, Nora Lustig amplía su análisis. Trata la crisis del peso de 1994 y el subsiguiente paquete de medidas de rescate; explica detalladamente las reacciones de la comunidad financiera internacional y los motivos por los cuales brindó su apoyo. Finalmente, muestra cómo los recientes avatares económicos han afectado la economía, destacando sus efectos negativos sobre la pobreza y la desigualdad.

Muchas de las personas que contribuyeron con información y documentación para la elaboración de esta obra han sido colegas de Nora Lustig en México, funcionarios de los gobiernos estadounidense y mexicano, tanto en México como en la embajada mexicana en los Estados Unidos, o pertenecen al sector privado. Aunque la autora se ve obligada a manifestar su reconocimiento en forma general, esto no disminuye su gratitud. Sin esa colaboración las dos ediciones de este libro no hubieran podido completarse.

Muchos investigadores hicieron aportaciones y agregaron comentarios útiles al manuscrito. La autora desea agradecer especialmente a Carlos Bazdresch, Susan Benda, Barry Bosworth, Mario Dehesa, Rudiger Dornbusch, Raúl Feliz, Albert Fishlow, Michael Gavin, Manuel Guitian, Mauricio González, Peter Hakim, Steve Herzenberg, Alain Ize, Steve Kamin, Claudio Loser, Roberto Marino, Antonio Martín del Campo, Darryl McLeod, Carlos Paredes, Jaime Ros, John Steinbruner, Lance Taylor y Sidney Weintraub. Por sus sugerencias esclarecedoras sobre el capítulo III, la autora agradece a Harold Alderman, Clifford Gaddy, Sam Morley, Per Pinstrup-Andersen y George Rossmiller. Aisha Williams y César Bouillon colaboraron en la preparación de los cuadros y en la documentación de la segunda edición, y Janet Herrlinger ayudó con la captura y otros preparativos.

Por último, la autora agradece especialmente la cooperación del personal de Brookings. Arianna Legovini y Rebecca Harris proveyeron su valiosa asistencia tanto para la primera edición como para la segunda; Tom Arend, Christian Ende y Myles Nienstadt colaboraron en la búsqueda de documentación y en la preparación de las tablas de la primera edición. Los temas del índice fueron seleccionados por Julia Petrakis y Bruce Tracy.

Gran parte del tiempo que ocupó la autora en escribir la primera edición de este libro correspondió a un año sabático y, luego, a una licencia otorgada por El Colegio de México. La autora agradece el apoyo de El Colegio.

Brookings reconoce con gratitud el aporte financiero de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para la primera edición, y el de la Corpo-

ración Carnegie y la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para la segunda edición.

Los puntos de vista expresados en este estudio son los de la autora y no deben atribuirse a ninguna de las personas o instituciones mencionadas anteriormente, ni a los directores, funcionarios u otros miembros del personal de la Brookings Institution.

MICHAEL H. ARMACOST
Presidente

Julio de 1998
Washington, D. C.

PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN EN INGLÉS

La primera edición de este libro se publicó en el momento cumbre del “optimismo” respecto a México. En 1992, la mayoría de los analistas y observadores veían al país como un “modelo de reforma ejemplar” entre las naciones en desarrollo, un país que pronto cosecharía los beneficios tras haber elegido el buen camino. Aun cuando no compartía el mismo nivel de optimismo, en la primera edición me manifestaba favorablemente en torno a las perspectivas económicas de México. Dos años más tarde, sin embargo, casi se invirtieron las cosas.

A fines de 1994, México se hallaba al borde del colapso financiero. Para evitarlo, el Fondo Monetario Internacional y los Estados Unidos debieron proveer un paquete de rescate financiero internacional de magnitud sin precedentes; pero esto no evitó una importante contracción de la producción mexicana. En 1995, en lugar de la prosperidad prevista por el Tratado de Libre Comercio (TLC), México debió afrontar la peor recesión desde la Gran Depresión. Aun antes de la crisis de 1995, la evolución económica de México era insignificante. El crecimiento del producto había seguido un curso positivo a partir de 1989, pero declinó a tal grado que el crecimiento del producto *per cápita* resultó negativo en 1993. Lo más preocupante era el aumento de la pobreza en los estados más pobres —pese a los esfuerzos del gobierno— y la desigualdad, que continuaba en un nivel alto.

Para los críticos de la reforma, las causas de la lamentable evolución económica y la crisis financiera de 1994 debían atribuirse a las reformas pro mercado introducidas por el gobierno de México a mediados de los años ochenta. En lugar de fomentar el crecimiento, se argumentaba, reformas como la liberalización del comercio acabaron por sofocar a amplios sectores de la producción que no estaban en condiciones de competir en el plano internacional, debilitando la economía y restándole potencial al crecimiento. En su versión límite, este punto de vista sostenía que tanto el lento crecimiento de México como la crisis de 1994 mostraban que las políticas económicas neoliberales estaban destinadas a fracasar; en consecuencia, debían revertirse.

Para aquellos que estaban en favor de la reforma, el decepcionante desempeño de México se explicaba porque las medidas se habían quedado a mitad de camino. La rigidez de la legislación laboral vigente, la centralización de las finanzas públicas, la preservación de la titularidad del Estado en áreas como el sector petrolero y el transporte ferroviario, y la lentitud de los

procesos de otorgamiento de títulos de propiedad a los ejidatarios, son algunos ejemplos del incumplimiento de las reformas.

En realidad, el tema es más complejo que la simple elección entre el apoyo y la crítica al modelo de reformas neoliberales. El propósito fundamental de esta nueva edición es examinar puntualmente los factores determinantes del limitado éxito de la reforma en México y de la crisis del peso. Además de contribuir a la explicación de una experiencia traumática en la reciente historia económica del país, este análisis pretende proporcionar una visión esclarecedora aplicable a otras economías sujetas a reforma en todo el mundo.

La traducción de esta nueva edición estuvo a cargo de Peter Lustig, con la colaboración de Florencia Lustig y Mariana Ventureira. La autora agradece a César Bouillon, a Melissa Boisson y a Christine Sámano su ayuda en la preparación del material de la edición en español.

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Desde que terminé de escribir el presente libro a mediados de 1992, han acontecido muchas cosas en México. Después de un periodo de negociaciones, y enconado debate público en los Estados Unidos, el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) entró en vigor el 1º de enero de 1994. Con la puesta en marcha de este Tratado quedó atrás la incertidumbre que provocaba su eventual rechazo. Parte de la recesión de 1993 se originó en la necesidad de cubrirse de un voto negativo del Congreso estadounidense al TLC mediante una política fiscal y monetaria conservadora. De no seguir una política económica cauta se corría el riesgo de enfrentar una salida de capitales súbita (o, en el mejor de los casos, una disminución en el ritmo de entrada de capitales) y crear dificultades para financiar el déficit de la balanza de pagos.

La aprobación del TLC abrió el camino para que los mejores augurios sobre el futuro económico de México se volvieran realidad: en particular, que la tasa de crecimiento del producto aumentara y con ello se revirtiera la tendencia observada entre 1991 y 1993 en que éste creció a tasas menores cada año. En realidad, la tasa de crecimiento de la productividad y el ahorro interno estaban por debajo de los niveles deseables para proyectar un crecimiento sostenido más alto. Pero, para muchos observadores, esta situación era transitoria porque la modernización de la planta productiva, resultado de la reestructuración, elevaría la productividad. Además, el auge en el consumo que siguió a la apertura económica y la disponibilidad de crédito, posiblemente habría llegado a su fin; en el futuro el ahorro privado tendería a aumentar. Mientras tanto, la entrada de capitales del exterior serviría para cerrar la brecha entre ahorro e inversión.

A ciencia cierta, no podrá saberse si el punto de vista de la situación estaba en lo correcto porque a partir de principios de 1994 las condiciones imperantes en México en términos políticos sufrieron un cambio. El mismo día que entró en vigor el TLC, el grupo armado denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sorprendió al país con la toma de varias ciudades en el estado de Chiapas. Luego, casi tres meses después, Luis Donaldo Colosio, el candidato a la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue asesinado en uno de los eventos de su campaña.

Estos hechos violentos introdujeron una dimensión adicional de incertidumbre que México no había presentado: el riesgo político. Los inver-

sionistas comenzaron a contabilizarlo y esto afectó los mercados cambiarios y financieros. Algunos de los que analizaron el problema sugirieron una devaluación del peso como un mecanismo corrector de los desequilibrios y como una forma para dar fin a la especulación. Sin embargo, uno de los factores que costó gran dificultad reconstruir en México fue la confianza del sector empresarial, pues no era recomendable dar una sorpresa en materia de política cambiaria. Esto podría ser muy dañino porque significaría romper con uno de los compromisos del programa de estabilización, el "Pacto", y con ello minar la credibilidad del gobierno en materia de política económica.

Las consecuencias probables de una modificación sorpresiva de la política cambiaria serían alentar la fuga de capitales, aumentar la tasa de inflación y, en el corto plazo, desencadenar una recesión. Si la situación realmente amerita una corrección en la política cambiaria, la única manera de hacerlo sin descalabros mayores podría ser mediante el acuerdo con los participantes del "Pacto". Eventualmente, lo ideal sería adoptar un sistema donde el tipo de cambio pudiera moverse de forma flexible y que ya no fuera el depositario casi exclusivo de la credibilidad del gobierno y su capacidad para manejar la política económica. Pero lo mejor es hacer este tránsito cuando la situación en el ámbito político y en el mercado de capitales se haya tranquilizado. Mientras tanto, el camino menos costoso es hacer uso de los otros instrumentos disponibles para desalentar la salida de divisas: combinar el uso de las reservas internacionales, la disciplina fiscal, una política monetaria restrictiva, y el apoyo de los socios comerciales: los Estados Unidos y Canadá.

De hecho, un corolario de los acontecimientos violentos de 1994, es que han puesto de relieve el nuevo tipo de relación que existe entre México, los Estados Unidos y Canadá. Un ejemplo inequívoco de la mayor cooperación reinante es la firma del convenio *swaps* a finales de abril. Si bien este convenio venía negociándose desde tiempo atrás y si su objetivo es dar apoyo a las monedas de los tres países, la conclusión de dicho convenio fue influida por las circunstancias imperantes en México, y en la práctica el país que más derivará beneficios de este arreglo es, no cabe duda, México. Aunque este convenio no garantiza la eliminación de fluctuaciones del peso frente al dólar, sí ayuda a acotarlas sobre todo frente a ataques especulativos o "burbujas" ocasionadas por el temor. En consecuencia, esto contribuye a que el tránsito económico de México en el futuro inmediato sea más manejable y que las esperanzas de una recuperación económica plena en los próximos años se realicen.

A pesar de la seriedad y trascendencia del levantamiento de Chiapas y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, estos hechos no auguran ni el caos ni

el desastre. Junto a las manifestaciones de violencia también se ha observado un proceso de mayor apertura política y disponibilidad de diálogo que en el pasado. El resultado final bien puede ser mayor democracia y mayor estabilidad política.

Washington, D. C.
27 de abril de 1994

NORA LUSTIG

PREFACIO A LA PRIMERA EDICIÓN EN INGLÉS

Actualmente México es considerado un país que ha tenido éxito en el manejo del ajuste y la reforma estructural. La inflación ha disminuido notablemente, la entrada de flujos de capital e inversión extranjera han repuntado notoriamente y el crecimiento del producto se ha recuperado, aunque lentamente. Sin embargo, la recuperación económica de México no ha sido ni fácil ni rápida.

A mediados de 1982 México se encontraba en una grave crisis económica. El país llevaba auestas una gran deuda externa, las tasas de interés mundiales eran altas, los bancos comerciales habían dejado de extender préstamos a los países del tercer mundo y el precio del petróleo continuaba a la baja. En el ámbito nacional la crisis se manifestó en una gran aceleración de la inflación y la fuga de capitales, y en caos en los mercados cambiarios y financieros. Para hacer frente a los desequilibrios internos y adaptarse a las desfavorables condiciones externas, México tuvo que ajustar los niveles de consumo e inversión y buscar nuevas formas de propiciar el crecimiento. La crisis y el ajuste impusieron grandes costos a la población, pero a diferencia de muchos otros países en la región, México se adaptó a la nueva situación sin que se generaran serios desórdenes políticos o sociales.

Durante el periodo comprendido entre 1982 y 1991 la economía mexicana experimentó un cambio profundo. Una administración macroeconómica prudente reemplazó a los crónicos desequilibrios fiscales; el comercio exterior fue liberalizado; y se eliminaron muchos requerimientos regulatorios que impedían el libre funcionamiento del mercado o imponían restricciones a la propiedad privada. Aun así, el logro de la estabilidad y la recuperación económica tomó mucho más tiempo del que muchos —incluyendo el gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional— habían previsto. Después de que varios intentos de estabilización habían fracasado, en 1988 por fin se logró controlar la inflación y a partir de 1989 el crecimiento del producto per cápita fue positivo durante tres años consecutivos.

Este libro es uno de los primeros estudios detallados del proceso de ajuste y reforma económica de México. Nora Lustig analiza la evolución económica del país desde el principio de la crisis de la deuda en 1982, hasta el momento en que las reformas comenzaron a dar fruto al inicio de la década de los noventa. La autora analiza las causas de la crisis económica de 1982; describe las razones por las cuales tomó tanto tiempo a México restaurar la estabilidad y el crecimiento económico; y analiza la posibilidad de sostener la recuperación actual. El libro también trata el tema del costo social de la

crisis y el ajuste. Finalmente, después de analizar el nuevo papel del Estado en la economía mexicana, la autora examina las características de la nueva estrategia de desarrollo del país, orientada al exterior y la búsqueda de una mayor integración económica con los Estados Unidos y Canadá.

Nora Lustig es Investigadora Titular del Programa de Estudios de Política Exterior de la Brookings Institution. Muchas de las personas que proporcionaron información para este libro son miembros de instituciones académicas, funcionarios del gobierno mexicano o trabajan en el sector privado. La autora agradece a todos ellos la ayuda que le brindaron y su gratitud no es menor por el hecho de no poder expresarla a cada uno individualmente. Sin su valiosa colaboración este libro no hubiera podido ser escrito.

Asimismo, la autora agradece los útiles y valiosos comentarios de colegas y colaboradores. Especialmente a Carlos Bazdresch, Mario Dehesa, Rudiger Dornbusch, Raúl Feliz, Albert Fishlow, Manuel Guitian, Peter Hakim, Steve Herzenberg, Alain Ize, Claudio Loser, Roberto Marino, Antonio Martin del Campo, Darryl McLeod, Carlos Paredes, Jaime Ros, John Streinbruner, Lance Taylor y Sidney Weintraub. Por sus valiosas sugerencias para el capítulo III, la autora desea agradecer a Harold Alderman, Clifford Gaddy, Sam Morley, Per Pinstруп-Andersen, y a George Rossmiller.

Finalmente, la autora agradece la excelente ayuda de Arianna Legovini quien trabajó como asistente de investigación; y también agradece a Tom Arend, Dan Turner, Christian Ende, Susanne Lane y Myles Nienstadt por su contribución a la elaboración de los cuadros. Catherine Kreyche, Caroline Lalire, Patricia Dewey y Susan Benda estuvieron a cargo de la edición y corrección de estilo del manuscrito. Jay Smith y Adrienne Goins verificaron la información y referencias con la asistencia de Irene M. Coray y Z. Selin Hür. Annette D. Leak, Louise Skillings y Ann Ziegler se encargaron de mecanografiar el manuscrito y el índice fue preparado por Julia Petrakis.

Una parte importante de este libro se escribió mientras la autora estaba de año sabático y licencia de El Colegio de México, y era miembro del Sistema Nacional de Investigadores. La autora expresa su gratitud por el apoyo recibido de ambas instituciones. Asimismo, la Brookings Institution reconoce el apoyo financiero proporcionado por la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para este proyecto.

Los puntos de vista expresados en este estudio son propios de la autora y no deben ser atribuidos a ninguna de las personas u organizaciones mencionadas anteriormente, ni a los miembros del directorio, investigadores u otros miembros del personal de la Brookings Institution.

BRUCE K. MACLAURY
Presidente

Washington, D. C.
Agosto de 1992

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conasupo	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Marginadas
EFF	Facilidades de Fondo Extendidas
IED	Inversión externa directa
Ferronales	Ferrocarriles Nacionales
Ficorca	Fideicomiso para la Cobertura contra el Riesgo Cambiario
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GSP	Sistema Generalizado de Preferencias
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INCO	Instituto Nacional del Consumidor
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISSSTE	Instituto de Salud y Seguridad Social para Trabajadores del Estado
Libor	Tasa Activa Interbancaria de Londres
NAFA	Acuerdo Norteamericano de Finanzas
Nafinsa	Nacional Financiera, S.A.
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio en Norteamérica (TLC, por sus siglas en español)
OECD	Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo
ORP	Precio Oficial de Referencia
PASE	Pacto de Solidaridad Económica
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PSBR	Requerimientos Crediticios del Sector Público
SDR	Derechos Especiales de Giro
Telmex	Teléfonos de México
TIFT	Preacuerdo para la negociación tendiente a facilitar el intercambio y la inversión.
TLC	Tratado de Libre Comercio
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

Durante los años ochenta, México experimentó un cambio en su estrategia de desarrollo. El modelo de sustitución de importaciones que caracterizó a México desde los años treinta fue remplazado por un modelo de economía abierta donde la participación del Estado en la economía está delimitada por un nuevo marco legal e institucional. Según las reglas del juego del nuevo modelo de desarrollo, la tendencia es que la propiedad privada remplace a la propiedad pública y la competencia —incluida la proveniente del exterior— remplace al proteccionismo. Nada ilustra el cambio en la estrategia económica de manera más marcada que el interés de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, proceso que culminó en agosto de 1992¹ y la reforma constitucional del sistema ejidal promulgada a fines de 1991.²

¿Qué factores impulsaron este cambio en la estrategia de desarrollo? En los años setenta, la política económica seguida en México implicó un camino de alto riesgo. La aplicación de medidas sobreexpansivas, financiadas con un creciente endeudamiento externo, tuvo consecuencias desastrosas cuando los precios del petróleo bajaron y las tasas de interés mundiales se elevaron. El ajuste a las nuevas circunstancias caracterizadas por términos de intercambio adversos y prácticamente la desaparición de nuevos créditos externos requería modificaciones en la política económica de largo alcance. Por un lado, se requería aumentar las exportaciones netas para generar las divisas necesarias para servir la deuda externa. Dado que la mayor parte de

¹ Durante su visita a Washington en junio de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari y el presidente Bush anunciaron su interés en firmar un acuerdo de libre comercio. Véanse Larry Rother, "U.S. and Mexicans Cautiously Back Free-Trade Idea", *New York Times*, 12 de junio de 1990, p. A1; Peter Truell, "Bush, Salinas to Seek Pact on Free Trade", *Wall Street Journal*, 12 de junio de 1990, p. A2; y Stuart Auerbach, "U.S.-Mexico Trade Pact Promised", *Washington Post*, 12 de junio de 1990, p. D1. En agosto Salinas solicitó al mandatario estadounidense el inicio formal de las negociaciones, y en septiembre Bush notificó al Congreso de los Estados Unidos su intención de buscar un acuerdo de libre comercio con México siguiendo los procedimientos del *fast track* (o vía rápida). Véanse más detalles en el capítulo v.

² La reforma al artículo 27 constitucional, ratificada por el Congreso de México el 5 de diciembre de 1991, permitiría que los ejidatarios privaticen el ejido al que pertenecen si así lo desean. Esta reforma establece que: a) no habrá más reparto de tierras; b) compañías privadas podrán ser propietarias de tierras rurales dentro de límites definidos, y c) la porción productiva de los ejidos podrá dividirse entre los miembros del mismo, y los ejidatarios podrán asociarse entre sí o con terceros para explotar, rentar o vender sus tierras. "Mexico: Changes to Constitution Concerning Land Ownership", *LDC Debt Report*, 27 de enero de 1992, p. 9; y John Watling, "Opposition to Ejido Reforms Continues Despite Congressional Approval", *El Financiero Internacional*, 16 de diciembre de 1991, p. 3.

la deuda externa estaba en manos del gobierno, la política fiscal debía modificarse a fin de incrementar los ingresos del sector público y reducir los gastos no asociados a la deuda para generar los recursos suficientes para servirla. Por el otro, la recuperación del crecimiento económico requería adoptar medidas que fortalecieran la confianza y alentaran la entrada de nuevas formas de capital privado, incluyendo la repatriación de los capitales que ciudadanos mexicanos mantenían en el exterior. Por último, las reglas que gobernaban el flujo de bienes e inversiones del exterior debían cambiarse para que la economía se tornara más flexible y competitiva en el contexto mundial.

AJUSTE Y RECUPERACIÓN: UNA SÍNTESIS

A mediados de 1982 México enfrentó una profunda crisis económica. El ambiente internacional era adverso para el país, agobiado por la deuda externa. Las tasas de interés mundiales se elevaron, bajó el precio del petróleo —principal producto de exportación de México— y los bancos comerciales dejaron de conceder préstamos. Este ambiente internacional desfavorable agravó las consecuencias de los desequilibrios internos y contribuyó a la aceleración de la inflación, a la fuga de capitales y al caos en los mercados financieros y de divisas. Para afrontar los desequilibrios internos y adaptarse a las condiciones externas, México se vio obligado a ajustar el gasto interno, reorientar la producción y encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico.

A principios de los años noventa, México era considerado un país que había logrado con éxito implantar el ajuste y la reforma económicos. Se había conseguido frenar la inflación, los capitales fugados regresaban, la inversión interna y externa aumentaba, y el producto per cápita empezaba a crecer. Sin embargo, el camino de la recuperación no había sido fácil. Más aún, a fines de los años ochenta, la pregunta frecuente era por qué había sido tan lenta la recuperación del país, a pesar de que se habían puesto en práctica una política macroeconómica prudente y profundas reformas estructurales. La lenta recuperación imponía elevados costos sociales a la población mexicana, ya que el ingreso disponible real per cápita bajó en promedio a un ritmo de 5% anual entre 1983 y 1988.³

Durante casi seis años, la política económica del gobierno mexicano se concentró en restablecer la estabilidad, sobre todo en reducir la inflación y frenar la pérdida de divisas. El proceso finalmente rindió sus primeros frutos en 1988, cuando la inflación disminuyó desde promedios mensuales cer-

³ Los salarios bajaron más aún, los gastos sociales se redujeron, y es muy probable que haya aumentado la pobreza (véase el capítulo III).

canos a 10% a principios del año hasta cerca de 1% al final del mismo.⁴ Sin embargo, la mayor estabilidad de precios no vino acompañada de crecimiento económico. El viraje en términos de crecimiento recién ocurrió cuando México obtuvo un apoyo externo más decidido y el gobierno introdujo un cambio claro en la estrategia de desarrollo. Este cambio se manifestó, sobre todo, en el papel del Estado en la economía y en la interacción económica del país con el resto del mundo. Las reformas adoptadas buscaron reducir la intervención y la regulación estatales y abrir la economía al exterior a fin de crear nuevas oportunidades de inversión, fortalecer la confianza empresarial y generar una estructura de incentivos más flexible y eficiente. Estas reformas han implicado modificaciones sustanciales de los marcos legales e institucionales de largo alcance las cuales tendrán efecto en la evolución del país durante mucho tiempo.

La experiencia de México en los años ochenta constituye un ejemplo interesante de la manera en que un país afrontó la crisis de la deuda y logró recuperarse de sus consecuencias negativas. El caso de México provee varias lecciones importantes sobre los procesos de estabilización y reforma. Este libro analiza la evolución económica de México durante los años ochenta y busca responder las siguientes preguntas: ¿Qué provocó la crisis de la deuda de 1982 y por qué resultó tan difícil alcanzar la recuperación económica? ¿Cómo se explica finalmente el logro de la recuperación y si tal recuperación será sostenible? ¿Cuáles han sido los costos sociales del ajuste y quién ha cargado con la mayor parte? Por último, ¿cuáles son las características sobresalientes de la nueva estrategia de desarrollo, en particular en lo que respecta a las reformas del sector público y a los regímenes del comercio exterior y la inversión extranjera? El periodo analizado abarca desde el auge petrolero de 1978-1981, hasta mediados de 1991, cuando el gobierno inició la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá.⁵

En el capítulo I se sostiene que las causas de la crisis de 1982 fueron los, desequilibrios macroeconómicos y no el efecto acumulado de 30 años de industrialización orientada hacia el mercado interno.⁶ A fines de los años setenta, bajo el supuesto errado de que continuarían el proceso ascendente de los precios mundiales del petróleo y la disponibilidad de crédito externo a tasas de interés razonables, el gobierno mexicano incrementó el gasto públi-

⁴ Véase Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, México, 1990, pp. 14-15.

⁵ Las negociaciones del TLC se iniciaron en Toronto el 12 de junio de 1991. Véase "U.S., Canada and Mexico Begin Free Trade Talks", *New York Times*, 13 de junio de 1991, p. D8; y Bernard Simon, "Work Starts on Free Zone from Arctic to Acapulco", *Financial Times*, 12 de junio de 1991, p. 2.

⁶ Es probable que la ineficiencia asociada al proteccionismo excesivo e intervención del Estado se habría reflejado en menores tasas de crecimiento económico y no necesariamente en una crisis.

co de manera acelerada. El déficit fiscal resultante condujo a un aumento de la tasa de inflación y del déficit de la balanza de pagos. La brecha fiscal y la brecha externa se cubrieron con préstamos del exterior. En 1981, cuando el precio del petróleo empezó a bajar y el crédito externo se encareció y se redujeron sus plazos, el gobierno mexicano no respondió con medidas adecuadas a las nuevas condiciones menos favorables, imperantes en el mercado internacional. El sector privado ante el temor de una devaluación inminente del peso, intensificó la fuga de capitales. El gobierno financió dicha fuga con las reservas internacionales de divisas mientras las hubo. Las reservas pronto se acabaron y a principios de 1982 el peso se devaluó.⁷

Durante los meses siguientes a la devaluación, se implantó una serie de políticas inconsistentes entre sí y el ambiente económico se volvió cada vez más caótico.⁸ Continuó la fuga de capitales y como las reservas de divisas se habían agotado y ya no había crédito adicional disponible para el servicio de la deuda, en agosto de 1982 el gobierno mexicano debió declarar una moratoria involuntaria sobre la deuda externa. Este acto desató lo que pronto se conocería como la crisis de la deuda, cuando adquirió proporciones globales.⁹ Las tensiones que durante este periodo se desarrollaron entre el sector privado y el gobierno se intensificaron en septiembre de 1982, cuando se anunció la nacionalización del sistema bancario.¹⁰ Al llegar a la presidencia en diciembre de 1982, Miguel de la Madrid, se encontró con la tarea poco envidiable de tener que restablecer la estabilidad económica con un sector privado nacional hostil y acreedores externos reacios a la negociación y escépticos sobre el futuro económico de México.

El capítulo II analiza detenidamente las políticas económicas implantadas a partir de 1983 para restablecer la estabilidad y el crecimiento económicos. Aquí se intenta explicar por qué la recuperación se inició apenas en 1989, y a una tasa moderada, a pesar de que México se comportó como un deudor "modelo" y del progreso sustancial que se logró durante los años anteriores en lo que respecta al ajuste fiscal y la reforma estructural.

Las dificultades observadas en México no pueden imputarse a la resistencia política de los asalariados u otros grupos sociales en su intento de evitar los costos del ajuste. Por el contrario, el gobierno mexicano disfrutó

⁷ Banco de México, *The Mexican Economy in 1983*, México, mayo de 1983, pp. 4-5.

⁸ Por ejemplo, a la devaluación siguió una recomendación de que se elevaran los salarios nominales, lo que condujo a niveles de inflación más altos.

⁹ El último préstamo otorgado a México, en mayo-junio de 1982, ascendió a 2 500 millones de dólares. Sólo 75 de 650 bancos lo suscribieron, a pesar de lo atractivo de sus condiciones. Véase Ernesto Zedillo Ponce de León, "The Mexican External Debt: The Last Decade", en Miguel S. Wionczek, en colaboración con Luciano Tomassini (comps.), *Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience*, Westview Press, Boulder, Colo., 1985, p. 316. Véase una relación de los hechos de agosto de 1982 en Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Grupo de los Treinta, Nueva York, 1984.

¹⁰ Banco de México, *Mexican Economy in 1983*, p. 5.

de una notable libertad de acción durante los seis años de austeridad. La historia de México de ese periodo, en contraste con muchos otros países de la región, no contiene conflictos salariales graves, amenazas de golpe de Estado por los militares, levantamientos campesinos masivos o movimientos guerrilleros. La resistencia política al ajuste económico de diferentes grupos sociales en países como Argentina y Brasil, expresada en huelgas masivas o en amenazas de golpes de Estado, se sumó al clima de inestabilidad económica de estos países y dificultó el proceso de ajuste.

La raíz de la lenta recuperación de México estaba en factores económicos, y no políticos. En principio, se han presentado tres explicaciones de por qué la recuperación ocurrió tan lentamente.¹¹ Algunos analistas encuentran la causa en las condiciones externas adversas —bajos precios del petróleo, altas tasas de interés y escasez de crédito externo— prevalecientes durante la mayor parte del decenio.¹² Otros afirman que el problema fue que las reformas estructurales como la liberalización del comercio exterior, la desregulación y la privatización de las empresas públicas se llevaron a cabo demasiado despacio.¹³ Un tercer grupo sostiene que la lenta recuperación se debió primordialmente a una política económica que redujo en demasía el gasto público y el crédito privado.¹⁴

En este libro se argumenta que la recuperación económica de México fue lenta por lo adverso de las condiciones externas que prevalecieron desde 1982: la escasez del crédito externo, los términos de intercambio desfavorables, y las elevadas tasas de interés reales en el mercado internacional.¹⁵ Las condiciones externas adversas provocaron grandes transferencias netas de recursos al resto del mundo, que hicieron muy difícil el logro de la esta-

¹¹ Para un análisis econométrico de las tres hipótesis véase Darryl McLeod y Edmund Sheehy, "Exchange Rate Policy, Debt and Growth: Explaining Mexico's 'Lost Decade'", Departamento de Economía de la Universidad de Fordham, Nueva York, agosto de 1990. Véase también José Ángel Gurriá T., "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, vol. 2, 1992.

¹² Véanse, por ejemplo, Rudiger Dornbusch, "Mexico: Stabilization, Debt and Growth", *Economic Policy: A European Forum*, vol. 3, octubre de 1988; McLeod y Sheehy, "Exchange Rate Policy"; José Córdoba, "El programa mexicano de reordenación económica, 1983-1984", en *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, Siglo XXI, México, 1986; y Guillermo Ortiz, "Mexico beyond the Debt Crisis: Toward Sustainable Growth with Price Stability", en Michael Bruno et al. (comps.), *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, MIT Press, 1991, pp. 283-313.

¹³ Véase, por ejemplo, José L. Alberro y Jorge Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo elaborado para el proyecto, Políticas Macroeconómicas de Ajuste en América Latina, HOL/85/543, México, diciembre de 1986.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Vladimiro O. Brailovsky, Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

¹⁵ Por ejemplo, en 1986 el precio del petróleo había caído a 65% por debajo de su nivel de 1981, y las exportaciones de petróleo llegaban a casi 70% del total de las exportaciones de principios de los años ochenta. Véase el cuadro II.2.

bilización de precios y la reanudación del crecimiento económico.¹⁶ Las transferencias agravaron las presiones inflacionarias e impidieron un resurgimiento de la economía mexicana tras de lo que debió haber sido un periodo de ajuste de dos años y no de ocho.¹⁷ La magnitud de las transferencias netas de recursos fue mayor porque a la reducción del crédito externo y al aumento del servicio de la deuda se sumó la fuga de capitales que, después de 1983 en gran medida, también fue resultado de las condiciones externas y el consecuente escepticismo frente al futuro económico de México.

La llamada sobrecarga de la deuda combinada con las condiciones externas adversas tuvo un efecto negativo en la recuperación económica a través de varios mecanismos.¹⁸ En primer lugar, las condiciones prevalecientes desalentaron a la inversión privada por la percepción del sector privado de que el gobierno se vería obligado a aumentar mucho los impuestos o recurrir al financiamiento inflacionario para hacerle frente al servicio de la deuda externa. Esto explica la renuencia de los empresarios a invertir en México y los episodios recurrentes de fuga de capitales. El traslado del ahorro interno al exterior a causa de la desconfianza e incertidumbre contribuyó a frenar la recuperación y, por otra parte, siempre que el gobierno trató de evitar la fuga de capitales con tasas de interés internas reales elevadas, también era a costa del crecimiento.

En segundo lugar, la reducción de los precios del petróleo, el incremento de las tasas de interés reales y el racionamiento del crédito externo implicaron reducciones drásticas del gasto público distinto del pago de intereses, para corregir el desequilibrio fiscal. En este proceso la reducción de la inversión pública fue mucho mayor, en términos relativos, que la de gasto

¹⁶ Las transferencias netas de recursos al resto del mundo se definen como la suma de las amortizaciones brutas, los pagos de intereses y otras salidas netas es decir, fuga de capitales, menos la suma del crédito externo bruto, la inversión extranjera y las remisiones netas. Cuando las transferencias de recursos al resto del mundo son de gran magnitud y causadas por la incertidumbre o la necesidad de dar servicio a la deuda externa, plantean problemas porque, por ejemplo, deben elevarse las tasas de interés reales internas para atraer al capital externo privado y disuadir la fuga de capitales. Pero, las tasas de interés elevadas afectan negativamente el equilibrio fiscal y a la inversión interna. En segundo lugar, y lo que es más importante, las grandes transferencias de recursos de este tipo ponen en tela de juicio la capacidad para sostener la disciplina fiscal, lo que atiza las expectativas inflacionarias y la fuga de capitales. Véase un análisis de estas cuestiones, por ejemplo, en Dornbusch, "Mexico: Stabilization, Debt, and Growth".

¹⁷ El gobierno mexicano y el FMI consideraban inicialmente un periodo de ajuste de dos años cuando firmaron una facilidad ampliada en diciembre de 1982. Véase Banco de México, *Informe anual*, 1982, México, abril de 1983, p. 60.

¹⁸ Véase un análisis de cómo una deuda externa relativamente grande puede impedir el crecimiento económico en Michael P. Dooley, "An Analysis of the Debt Crisis", Documento de Trabajo del FMI WP/86/14, Fondo Monetario Internacional, 4 de diciembre de 1986; Paul Krugman, "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang", *Journal of Development Economics*, vol. 29, noviembre de 1988, pp. 253-268; Jeffrey D. Sachs, "Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis", Documento de Trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), 2644, julio de 1988; y Jeffrey D. Sachs, "New Approaches to the Latin American Debt Crisis", Ensayos en Finanzas Internacionales 174, Universidad de Princeton, julio de 1989.

público corriente, porque el gobierno mexicano tenía que actuar con rapidez, y le resultaba más fácil en términos políticos y administrativos reducir la inversión que el gasto corriente. El problema es que reducir la inversión pública puede haberse traducido en cuellos de botella que limitarían el crecimiento en los años siguientes.

En tercer lugar, para afrontar la carga de la deuda y las condiciones externas adversas, el peso mexicano se tuvo que devaluar en términos reales para generar el superávit necesario en la balanza comercial. Aunque la devaluación era inevitable, sobre todo si el gobierno quería continuar con el servicio de la deuda externa en el corto plazo, las devaluaciones aceleraron la inflación e inhibieron la recuperación.¹⁹ La disminución de los salarios reales provocada por la devaluación exacerbó la recesión económica antes que conducir a una rápida reestructuración.²⁰ La devaluación también tuvo un efecto negativo en la inversión privada, porque aumentaba la carga de la deuda del sector privado denominada en dólares y el costo de los insumos importados que no podían sustituirse por producción nacional por lo menos en lo inmediato.²¹

Las condiciones externas adversas también explican, en parte, por qué resultaba tan difícil reducir la inflación.²² Por una parte, evitar una crisis de balanza de pagos requería un tipo de cambio real elevado lo que implicaba sucesivas devaluaciones nominales mientras que la estabilidad de precios requería un tipo de cambio nominal estable.²³ Por la otra, reducir el déficit fiscal, condición necesaria para abatir la inflación, resultaba más difícil porque la caída de los precios del petróleo se traducía en menores ingresos para el gobierno mientras que al mismo tiempo aumentaban los pagos de intereses de la deuda externa e interna.

En vista de los considerables costos sociales (analizados en el capítulo III) en que se incurrió, es lógico preguntarse si la situación podría haber sido diferente. Dada la limitada autonomía impuesta por el ambiente externo,

¹⁹ McLeod y Sheehy estiman que la devaluación del peso explica cerca de la quinta parte de la reducción del crecimiento promedio durante el periodo 1981-1988. Véase "Exchange Rate Policy", p. 7.

²⁰ Véase una discusión de estos mecanismos, por ejemplo, en Lance Taylor, *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, Basic Books, 1983; y Paul Krugman y Lance Taylor, "Contractionary Effects of Devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, agosto de 1978, pp. 445-456.

²¹ William R. Easterly analiza el efecto negativo de la devaluación en la inversión en el caso mexicano en "Devaluation in a Dollarized Economy: Some Theoretical Models in the Context of the Mexican Experience", preparado para el Seminario ITAM-COLMEX, El Colegio de México, 10 de febrero de 1984.

²² Véase un análisis de la relación entre los choques externos y la inflación en Eliana A. Cardoso, "Deficit Finance and Monetary Dynamics in Brazil and Mexico", *Journal of Development Economics*, vol. 37, 1992, pp. 173-197.

²³ Esto es así porque en el caso de México las devaluaciones se traducen casi de inmediato en aumentos de precios.

¿podrían haberse seguido políticas diferentes que alcanzaran las mismas metas en lo que respecta a la balanza de pagos y la inflación, sin sacrificar tanto el crecimiento económico y los salarios reales? Una de las tareas del capítulo II es analizar si las políticas internas pudieron ser más eficaces; en particular, si la búsqueda de la estabilización podría haber logrado resultados similares o mejores, en cuanto a la inflación, y ser menos costosa en términos de caídas del producto interno y los salarios reales.

Siempre es más fácil encontrar opciones mejores en retrospectiva. En vista de la profundidad de la crisis y de la magnitud del ajuste requerido, no está claro hasta qué punto podría haberse "afinado" la política de estabilización en aquel momento. Hay que recordar que el gobierno debía corregir los desequilibrios fiscales heredados del pasado y servir una copiosa deuda externa, al mismo tiempo que se reducía drásticamente la disponibilidad tanto de sus ingresos como de los créditos externos netos. Semejante tarea no podía ser fácil.

No obstante, los resultados obtenidos con el programa de estabilización conocido como Pacto de Solidaridad Económica, implantado en 1988, demostraron que la política de ingresos puede tener consecuencias notables cuando se la combina con el ajuste fiscal.²⁴ Con el Pacto se logró reducir la inflación a los niveles más bajos desde 1982 y a costos menores en términos de pérdidas del producto y los salarios. Dados estos resultados uno se pregunta por qué no se intentó antes aplicar una política de ingresos. Es posible que las condiciones económicas para adoptarla —en particular la disponibilidad de reservas internacionales de divisas— no estuviesen dadas antes de 1987. Pero también es cierto que durante años el gobierno mexicano y las instituciones financieras internacionales desconfiaron del uso de la política de ingresos por su carácter intervencionista.

Un segundo aspecto que ha sido objeto de controversia es intensificar la liberalización comercial en 1988 como parte del Pacto de Solidaridad Económica. En el capítulo II se argumenta que esta medida pudo haber agravado el clima de incertidumbre general. Por ejemplo, el enorme aumento de las importaciones que siguió a la liberalización del comercio en 1988 agravó la incertidumbre acerca de la posibilidad de sostener el tipo de cambio fijo y alentó la salida de capitales (véase el cuadro II.4). Sin embargo, en un lapso un poco más largo, la liberalización comercial, sobre todo cuando se combinó con la iniciativa de formar una zona norteamericana de libre comercio, ayudó a la recuperación económica al atraer inversiones hacia el sector exportador. La liberalización comercial también pudo ser útil para las metas de mediano y largo plazos, como por ejemplo el mantenimiento de los precios

²⁴ Se da el nombre de "política de ingresos" a un conjunto de medidas destinadas a controlar o regular los precios y los salarios. En la práctica, su implantación y alcance varían de un caso a otro y a menudo implica un congelamiento de salarios y precios.

internos de los bienes llamados comerciables en línea con los precios internacionales, la introducción de una mayor flexibilidad y eficiencia de la estructura productiva, y la apertura de nuevas oportunidades de inversión. Es más, *a posteriori* es evidente que el Pacto de Solidaridad Económica pudo haber creado un clima favorable para anunciar que se aceleraría la liberalización comercial, porque las reservas eran elevadas y la lucha contra la inflación hacía que la medida pareciera justificada.

Si bien para algunos observadores la liberalización comercial de 1988 fue un tanto acelerada, para otros el no haberla emprendido antes explica por qué se tomó tanto tiempo la recuperación. Hay tres interpretaciones —que no son mutuamente excluyentes, pero sí distintas— del modo como las reformas estructurales podrían haber ayudado a acelerar la recuperación. Primero, las reformas estructurales habrían eliminado las ineficiencias asociadas a la estrategia de desarrollo anterior, orientada hacia adentro y conducida por el Estado, que en opinión de algunos analistas era la razón principal de la crisis mexicana de 1982.²⁵ Segundo, las reformas podrían haber ayudado a recuperar la confianza del sector empresarial, al hacer patente el compromiso del gobierno con el sistema de libre mercado. Tercero, las reformas podrían haber estimulado la repatriación de capitales y la inversión extranjera al generar nuevas oportunidades de inversión para las empresas.²⁶ Dadas estas tres razones, varios autores han argumentado que el principal error del gobierno mexicano fue introducir las medidas de cambio estructural de forma lenta.

Sin embargo, muchos de los incrementos en la eficiencia derivados de la reforma estructural suelen ser de mediano plazo. Por ejemplo, privatizar las empresas públicas puede requerir, por razones legales, aumentar el gasto público para liquidar a los empleados despedidos, y hacer que a corto plazo los costos de la privatización superen a los beneficios. O peor aún, aunque sea positivo el efecto neto a corto plazo, las decisiones estructurales apresuradas pueden resultar perjudiciales a mediano plazo. Por ejemplo, es posible que la venta de empresas públicas en medio de una crisis provoque una subvaluación de sus activos. La privatización requiere tiempo y recursos financieros y administrativos adecuados para evitar los malos arreglos.

Por otra parte, en 1983, cuando había poca confianza en el gobierno, bajas reservas de divisas y una inflación elevada, introducir una reforma estructural como la liberalización comercial pudo haber conducido a la desestabilización. Sin embargo, la adopción inmediata de *algunas* reformas en ese año, como la reprivatización de los bancos nacionalizados en 1982, habría podido contribuir a recobrar la confianza del sector empresarial. El proble-

²⁵ Véase, por ejemplo, Alberro y Cambiaso, "Características del ajuste".

²⁶ Esta interpretación de las reformas estructurales nos recuerda las ideas desarrolladas por Hirschman.

ma es que tal medida pudo haber resultado políticamente embarazosa por las razones que se examinan en el capítulo II. En realidad es muy difícil saber si los efectos iniciales de introducir reformas estructurales más pronto habrían sido predominantemente positivos o negativos.

Dado el pequeño margen de maniobra con que contaba el gobierno para llevar a cabo el ajuste, una alternativa obvia a la absorción interna de los choques externos era la suspensión de pagos de la deuda externa. En el capítulo II se mantiene que haber suspendido unilateralmente los pagos de la deuda externa habría sido riesgoso. Aunque el gobierno hubiera podido disfrutar de un beneficio directo inmediato, no está claro si los efectos indirectos habrían sido positivos o negativos; es decir, si las represalias de los bancos comerciales y/o la fuga de capitales como reacción del sector privado a la suspensión, habrían acabado con el alivio de la deuda previamente logrado. La experiencia de los países latinoamericanos que optaron por una suspensión de pagos es mixta.²⁷ Costa Rica, por ejemplo, obtuvo un beneficio perdurable de los recursos adicionales generados por la moratoria. Otros países como Perú, no lo lograron.

La pregunta es si México hubiera podido correr una suerte similar a la de Costa Rica. Una moratoria exitosa habría requerido que el gobierno implantara un programa macroeconómico adecuado, recuperara la confianza del sector privado para evitar la fuga de capitales, y obtuviera el apoyo del gobierno de los Estados Unidos para "neutralizar" a los bancos comerciales y mantener el acceso a otras fuentes de crédito y de inversión extranjera. La primera condición se satisfizo en varios momentos entre 1982 y 1987, pero no ocurrió lo mismo con la segunda y la tercera. Por otra parte, puesto que era escasa la resistencia política a la absorción interna del ajuste, el pago de la deuda se convirtió en la opción menos riesgosa. Subsiste la pregunta de por qué el gobierno mexicano no habría podido obtener suficiente apoyo interno y externo para declarar una moratoria, de habérselo propuesto.²⁸

Lo que sí queda claro al analizar la experiencia mexicana es que una respuesta adecuada y decidida por parte de organismos internacionales y los gobiernos acreedores habría producido una situación diferente. Las institu-

²⁷ Véase un análisis de las moratorias de América Latina en Oscar Altimir y Robert Devlin (comps.), *La moratoria en América Latina: experiencia de los países*, Fondo de Cultura Económica, México (pendiente).

²⁸ Esto puede explicarse en parte por el hecho de que la relación entre el gobierno y los segmentos más poderosos del sector privado estaba muy tirante a causa de la nacionalización de la banca de septiembre de 1982. Es probable que dicha tensión continuó en parte porque De la Madrid no privatizó los bancos cuando tomó el poder a fines de 1982. Los gobiernos de México y los Estados Unidos tampoco estaban en buenos términos, sobre todo porque al gobierno de Reagan le molestaba la "amistad" que México exhibía hacia el gobierno sandinista de Nicaragua. En cierto sentido, la moratoria exitosa de Costa Rica podría explicarse por dos razones: el tamaño pequeño de su deuda externa y el hecho de que el gobierno de los Estados Unidos asignaba a Costa Rica una importancia estratégica en Centroamérica.

ciones financieras internacionales y los gobiernos de los países industrializados subestimaron la magnitud del ajuste requerido, no sólo por México, sino también por el resto de los grandes deudores. En consecuencia, el financiamiento proveniente de fuentes externas oficiales fue insuficiente y estuvo ligado a criterios de desempeño por parte de los países basados en un plazo demasiado corto.²⁹ Los gobiernos de los países acreedores se demoraron demasiado en "forzar" a los bancos comerciales para que aceptaran formas razonables de reducir la deuda o su servicio.³⁰ En retrospectiva ha quedado claro que un manejo eficaz de la crisis de la deuda hubiera requerido una respuesta más rápida, que combinara medidas para reducir la deuda y aumentar los préstamos oficiales de largo plazo.³¹ En particular, los organismos internacionales no debieron haber requerido que el país estuviese al corriente en el servicio de su deuda con los bancos comerciales, como condición para tener acceso a los fondos oficiales, porque esto dejaba a los países sin más opción que la de aceptar las condiciones impuestas por los bancos acreedores que habían logrado formar una especie de *cartel de facto*.

En la práctica, aún sin proponérselo, los organismos internacionales y los gobiernos acreedores lograron proteger a los bancos de una grave crisis financiera, pero a costa de los países deudores.³² La estrategia seguida frente a la crisis de la deuda redujo las presiones sobre los mercados de capital internacionales al asegurar un flujo "involuntario" de préstamos de los bancos comerciales, de modo que los países deudores pudieran cumplir con el servicio de la deuda. Al mismo tiempo, los bancos tuvieron la oportunidad para moverse a posiciones financieras más seguras y diversificar sus Carteras. Sin embargo, el manejo oficial de la crisis significó en última instancia, que los bancos y los países acreedores cargaran costos menores que los países deudores. De no contar con el apoyo de los organismos multilaterales y los gobiernos de los países industrializados, resulta posible que los banqueros se hubiesen encontrado en una posición notablemente complica-

²⁹ Véase un análisis de este punto en Córdoba, "El programa mexicano", p. 380. Por lo que respecta al papel de los préstamos de estabilización, véase Rudiger Dornbusch, "Policies to Move from Stabilization to Growth", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1990* (Washington: Banco Mundial, 1991), pp. 19-48.

³⁰ Sachs, "Conditionality, Debt Relief"; Sachs, "New Approaches to the Latin American Debt Crisis"; Krugman, "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang"; y Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The Evolution of the External Debt Problem in Latin America and the Caribbean*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 72, Santiago, 1988. Krugman observa que hay un "trade-off" entre la opción de "mayor financiamiento externo" y la del "perdón de la deuda". Con mayor financiamiento, si los países mantienen una política económica adecuada, "los acreedores no habrán rebajado sus créditos innecesariamente" (p. 253). Ésta es quizá la razón de porqué los bancos y los gobiernos acreedores hayan apoyado la estrategia de la deuda que prevaleció.

³¹ CEPAL, "América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda", 19 de marzo de 1990.

³² CEPAL, *Evolution of the External Debt Problem*.

da.³³ Los países latinoamericanos podrían haber seguido a principios de los ochenta lo que hicieron durante los años treinta cuando declararon una moratoria del servicio de la deuda prácticamente generalizada, con la sola excepción de Argentina y Cuba.³⁴

Algunos se preguntarán por qué debió haber respondido de manera diferente la comunidad internacional, si México pudo salir finalmente de la crisis en mayor parte por sus propios esfuerzos. La respuesta es sencilla. Si el ajuste requerido hubiera sido menor de haber sido más oportuno el financiamiento externo o el alivio de la deuda, la recuperación habría ocurrido antes y los costos sociales habrían sido menores. Como veremos en el capítulo III, en los años ochenta cayeron los ingresos reales, aumentó la pobreza y se deterioraron los indicadores sociales. Además, una parte del daño, como la reducción de la inversión en capital físico y humano, podría llegar a tener efectos negativos perdurables. Si la distribución de la carga del endeudamiento excesivo de fines de los años setenta hubiera sido diferente algunos de estos costos se habrían evitado.

En 1988, aunque la inflación estaba bajo control y, en principio, se habían logrado las condiciones necesarias para la recuperación, la economía seguía estancada. México contaba con una base industrial y una capacidad empresarial sólidas, ambas desarrolladas durante el periodo que sucedió a la segunda Guerra Mundial. También se había alcanzado la disciplina fiscal y monetaria, controlado la inflación y se logró el ajuste de los precios relativos, en particular la reducción de los salarios reales. Al mismo tiempo, se había progresado en la reforma estructural en el sector público y el régimen del comercio exterior. Sin embargo, todas estas condiciones resultaron insuficientes para atraer al capital que se había fugado durante la crisis y a la inversión extranjera en la escala requerida para alentar la recuperación económica. Una recuperación rápida y sostenible requería revertir el flujo de transferencias de recursos con el exterior. Para ello era necesario tener mayor acceso a créditos externos, reducir el servicio de la deuda externa, lograr la repatriación del capital fugado, aumentar la inversión extranjera, o alguna combinación de estos factores.

Una reversión contundente del flujo de recursos externos exigía esfuerzos adicionales por parte del gobierno. Primero se buscó una reducción del monto y el servicio de la deuda externa. A mediados de 1989 México firmó un acuerdo en principio con los bancos comerciales acreedores para reducir

³³ Robert Devlin, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton University Press, 1989.

³⁴ En el acuerdo de 1942, el total de la deuda mexicana (principal e intereses) se redujo de 509 516 222 a 49 560 750 dólares; es decir, en más de 90%. Sin embargo, antes de ese arreglo, la moratoria tuvo sus costos ya que hizo difícil para México la obtención de crédito internacional. Véase Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, México, 1968, p. 221.

la deuda a mediano y largo plazos dentro de los lineamientos del llamado Plan Brady. Sin embargo, el impacto del acuerdo para reducir la deuda no fue suficiente para revertir el proceso del movimiento de capitales privados. Algunos meses después de su anuncio, el "círculo virtuoso" que se esperaba del acuerdo en cuanto a su impacto sobre las entradas de capital, la reducción de las tasas de interés internas y el crecimiento del producto no se había consolidado. Al gobierno le quedaba claro que alentar la recuperación requería adoptar medidas adicionales que captaran la atención y alentarán la confianza del sector privado.

En este sentido hubo dos hechos importantes que ocurrieron en la primera mitad de 1990: la decisión de reprivatizar los bancos nacionalizados en 1982 y la revelación del interés que tenía México de firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.³⁵ Estos anuncios tuvieron un impacto inmediato sobre las entradas de capital y éstas se incrementaron con rapidez en los meses siguientes. La venta de varias empresas públicas (incluidos algunos de los bancos), las perspectivas de una mayor integración con el mercado estadounidense, y los atractivos rendimientos de la bolsa de valores hicieron que se acelerara la repatriación de capitales y la inversión extranjera.³⁶ A partir de entonces, comenzó un proceso de recuperación de la actividad económica. Entre 1989 y 1991, por primera vez desde 1981, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita fue positiva durante tres años consecutivos y el panorama era prometedor.

Además de las medidas internas, el apoyo recibido del exterior también contribuyó a propiciar la recuperación de México. A principios de 1989, la actitud del gobierno estadounidense hacia México se volvió más favorable. Para los Estados Unidos, México dejó de ser visto exclusivamente como un país corrupto y poco confiable que creaba problemas migratorios, ambientales y de narcotráfico. Por el contrario, el gobierno de los Estados Unidos comenzó a percibir que los cambios ocurridos en México ofrecían la oportunidad para desarrollar una nueva relación económica y política. Este cam-

³⁵ Véase una descripción de las reglas establecidas para la reprivatización bancaria en Banco de México, *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, mayo de 1991, pp. 24-28. La nueva ley bancaria se anunció el 2 de mayo y se aprobó el 1º de julio de 1990. En marzo de ese año, el *Wall Street Journal* informó por primera vez que a fines de febrero, en Washington, se habían efectuado algunas reuniones privadas para analizar la idea de establecer un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos. Véase Peter Truell, "U.S. and Mexico Agree to Seek Free-Trade Pact", *Wall Street Journal*, 27 de marzo de 1990, p. A3. Las pláticas en torno a la posibilidad de dicho acuerdo señalaban un cambio significativo de la relación bilateral. En México ya no se veía la cercanía geográfica a los Estados Unidos como una carga sino como una oportunidad para las exportaciones de México y una fuente de inversión extranjera y de tecnología moderna.

³⁶ La inversión extranjera ascendió aproximadamente a 10 000 millones de dólares en 1991, casi tres veces el promedio de los tres años anteriores. Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), "Evolución de la inversión extranjera directa en 1991", México, enero de 1992, cuadro 1.

bio en el tenor de las relaciones bilaterales allanó el camino para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México. Por último, el apoyo del gobierno estadounidense propició la decisión de los organismos internacionales de incrementar su apoyo financiero a México. En 1989 el Fondo Monetario Internacional (FMI) firmó una facilidad ampliada, el Banco Mundial se comprometió a prestar cerca de 2 000 millones de dólares anuales entre 1989 y 1992, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también aumentó sus préstamos.

A pesar de los resultados prometedores del periodo 1989-1991, la pregunta central continuó siendo si la recuperación sería sostenible. El aumento de las entradas de capital observadas a partir de 1990 ha estado acompañado de un deterioro creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las exportaciones no petroleras han continuado creciendo, aunque a un ritmo menor, pero las importaciones han aumentado mucho más rápido. Es posible que la expansión de las importaciones sea, hasta cierto punto, un fenómeno transitorio asociado a que los consumidores están comprando bienes durables que antes de la liberalización del comercio sólo podían entrar al país de contrabando. Más importante aún es el hecho de que los empresarios están importando bienes de capital para aumentar su capacidad productiva y modernizar las plantas. En consecuencia, es posible que el déficit de la cuenta corriente se reduzca en el futuro, a medida que desaparecen estos efectos transitorios y la inversión genere los aumentos esperados en la productividad y las exportaciones netas.

Sin embargo, este proceso de consolidación de la reforma estructural podría llevar algunos años. Mientras tanto, cabe hacerse la pregunta si serán suficientes las entradas de capital para financiar el deterioro de la cuenta corriente. Si las expectativas acerca del futuro de México siguen siendo tan optimistas como las que prevalecieron en 1991, las entradas de capital podrían seguir siendo elevadas en el futuro. La perspectiva de la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio sin duda tornó más atractivo invertir en México y el capital podría seguir llegando en grandes cantidades. En tal caso, la economía mexicana podría eventualmente crecer a tasas relativamente elevadas. Sin embargo, si cambian las expectativas y disminuye la entrada de capital, y al mismo tiempo si la inflación no baja a niveles cercanos a los mundiales, el gobierno mexicano tendrá que reducir la demanda agregada e introducir reformas institucionales adicionales para que la entrada de capital continúe a un ritmo elevado.³⁷ En un escenario como éste, el crecimiento económico será menor por lo menos hasta que la nueva inversión genere los incrementos esperados en la productividad.

La experiencia mexicana nos deja con una serie de lecciones importantes.

³⁷ En aras de la estabilidad de precios, los funcionarios tendrán que evitar también un ajuste drástico del tipo de cambio.

Por lo que respecta a la estabilización, la experiencia mexicana recalca la consabida necesidad de corregir de manera definitiva los desequilibrios macroeconómicos, en particular los fiscales. Al mismo tiempo, la experiencia mexicana ilustra las ventajas de implantar una política de ingresos y los riesgos potenciales de la liberalización comercial antes de que se haya logrado la estabilidad de precios y financiera. El caso mexicano también ilustra cómo la recuperación económica depende de la introducción de cambios institucionales que incrementen la confianza empresarial y generen nuevas oportunidades para la inversión privada.

Sin embargo, es probable que la experiencia de México sea difícil de reproducir en otros países. Hubo dos condiciones que fueron decisivas para el éxito del ajuste mexicano: la tolerancia política de los trabajadores frente a las drásticas caídas del salario real y la cohesión y control del Estado mexicano. Ambas condiciones pueden atribuirse a las características singulares del sistema político mexicano y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ha gobernado al país durante casi sesenta años.³⁸ El caso mexicano es en muchos sentidos un ejemplo único de cómo pueden absorberse los costos del ajuste internamente sin conflictos graves en el ámbito político o económico.

Este libro intenta describir e interpretar la experiencia económica de México durante los años ochenta. La metodología es ecléctica. Las causas y las implicaciones de muchos acontecimientos están sujetas a interpretaciones diferentes, a menudo opuestas que desafortunadamente en muchos casos no se pueden derimir. Tampoco puede hacerse un análisis econométrico de un gran número de las hipótesis. Con frecuencia, el análisis debe ser especulativo, basado en inferencias derivadas de la teoría económica, de otras experiencias o de aplicar el sentido común. Siempre que ha sido posible, se ha tratado de incluir los resultados del análisis econométrico disponible. Esto fue posible, por ejemplo en el análisis de la contribución de la política de ingresos (los controles de precios y salarios) a la reducción de la inflación y del efecto de la liberalización comercial en la inflación, las exportaciones y la productividad. No obstante, incluso en esos casos, los resultados deberán tomarse con cautela, a pesar de que el uso de la econometría debiera transformar el análisis en menos especulativo.

Los datos presentados en el libro provienen primordialmente de estadísticas oficiales. Se ha tratado de usar la misma fuente para cada concepto y de incluir las definiciones en las notas correspondientes. Los datos utilizados en las estimaciones de la pobreza y la distribución del ingreso del capítulo III, fueron elaborados a partir de cálculos propios.

³⁸ Aunque el autoritarismo no es una condición necesaria para que un ajuste sea exitoso, el carácter autoritario y corporativista del Estado mexicano lo facilitó. Afortunadamente, la política del consenso es una opción viable alternativa al autoritarismo. Por ejemplo, en España y Costa Rica se ha aplicado con eficacia para obtener el apoyo al cambio económico.

PRIMERA PARTE

LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA

I. LA GÉNESIS DE LA CRISIS DE 1982

ENTRE 1950 y 1970 la economía mexicana tuvo un desempeño notablemente exitoso. Durante este periodo, el producto interno bruto (PIB) per cápita creció de 3 a 4% anual con una tasa de inflación promedio de casi 3% anual.¹ En esos "años dorados" del llamado desarrollo estabilizador la economía mexicana se industrializó y modernizó. Sin embargo, sobre todo a raíz de ciertos cambios en la política económica durante los años setenta, la economía se tornó más vulnerable a las condiciones externas y enfrentó dos crisis de balanza de pagos: una en 1976 y otra, más severa y prolongada, en 1982.

LOS AÑOS DORADOS DEL "DESARROLLO ESTABILIZADOR"

México siguió el modelo de desarrollo "hacia adentro" durante el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial.² La industrialización de los años cincuenta y sesenta ocurrió en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. La proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó de 28% en 1956 a más de 60% en promedio durante los años sesenta, y alrededor de 70% en los años setenta.³ La mayor contribución de la sustitución de importaciones y la demanda interna —en comparación con la demanda externa— al crecimiento del sector manufacturero de 1950 a 1980 confirma la orientación "hacia adentro" del sector industrial de México, sobre todo cuando se le compara con las eco-

¹ En esos tiempos México era visto como una excepción ya que en muchos países de América Latina la inflación se había vuelto endémica desde principios de los años cincuenta.

² Para un análisis del desarrollo económico de México, antes y después de la segunda Guerra Mundial, véase por ejemplo, en Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Johns Hopkins Press, 1971; Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, El Colegio de México, México, 1987; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1975; y Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press, 1963.

³ Gerardo Bueno, "Policies on Exchange Rate, Foreign Trade and Capital", El Colegio de México, México, 1987, cuadro 14. Véase un análisis más detenido del proteccionismo y el proceso de industrialización en México, por ejemplo, en Timothy King, *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*, Oxford University Press, Londres, 1970; Bela Balassa, "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, vol. 33, marzo de 1983, pp. 210-222; Nora Lustig, *Distribution of Income, Structure of Consumption and Economic Growth: The Case of Mexico*, tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1979; y René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

nomías orientadas hacia el mercado internacional como las de Corea y Taiwán en los años sesenta (cuadro I.1).

Los cambios en la composición del producto reflejan que el desarrollo de México se concentró en el sector industrial. En 1950 éste representaba 21.5% del producto total y esa cifra aumentó a 24% en 1960 y a 29.4% en 1970. En cambio, la participación de la agricultura y de otras actividades primarias bajó, mientras que la de los servicios permaneció relativamente constante (cuadro I.2). El desarrollo industrial conllevó una rápida urbanización. La población urbana, o sea la que vive en ciudades de más de 2 500 habitantes, creció de 42.6% en 1950 a 58.7% de la población total en 1970⁴ y el empleo se desplazó de la agricultura a los servicios y el sector industrial (cuadro I.3).

Desde 1950 hasta los años setenta la tasa de crecimiento de la población fue alta, alcanzando niveles de casi 3.5% por año.⁵ A pesar del crecimiento rápido del empleo industrial, éste no fue suficiente para absorber a la creciente fuerza de trabajo urbana. Así, el sector servicios se convirtió en el "colchón" de la mano de obra urbana donde ésta podía encontrar un medio de vida aunque fuese de baja productividad y baja remuneración.

Durante el "desarrollo estabilizador" los sectores financiero y empresarial tenían confianza de invertir en México.⁶ Las políticas macroeconómicas aplicadas por los gobiernos en los cincuenta y sesenta dieron como resultado un flujo estable de entradas de capital, y propiciaron que el ahorro externo se gastara internamente en vez de irse al exterior en forma de fuga de capitales.⁷ Además, los flujos de capital del exterior tenían una composición diferente de la de los años setenta: como proporción del total, la inversión directa era mayor y el endeudamiento externo menor, al igual que ocurría en el resto de América Latina.

Hasta fines de los años sesenta la tasa de inflación fue baja tanto por las políticas fiscales y monetarias prudentes, como por la ausencia de choques

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, agosto de 1985, cuadro 1.5, p. 33.

⁵ Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México; *información sobre aspectos geográficos, sociales y económicos: aspectos sociales*, vol. 2, México, septiembre de 1982, cuadro 1.2, p. 9.

⁶ Véase un análisis del "desarrollo estabilizador", por ejemplo, en Solís, *La realidad económica mexicana*. El "desarrollo estabilizador" se refiere al periodo en que el crecimiento económico se combinó con la estabilidad de precios.

⁷ Por una política macroeconómica "prudente" se entiende, ante todo, aquella que evita grandes y crecientes déficits fiscales que tarde o temprano tendrán que financiarse con la creación de dinero. Aunque no se dispone de información precisa para antes de 1965, la relación del déficit público al PIB ascendió en promedio a 2.5% entre 1956 y 1972 (cuadro I.4). Otra fuente estima esta relación en casi 2%. Véase Francisco Gil Díaz, "Mexico's Path from Stability to Inflation", en Arnold C. Harberger (comp.), *World Economic Growth: Case Studies of Developed and Developing Nations*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1984, cuadro A-6, p. 374.

externos de gran magnitud y de mecanismos de indización salarial. Una tasa de inflación baja más el ambiente de confianza del sector empresarial hicieron que la política de tipo de cambio fijo, con el dólar igual a 12.50 pesos desde 1954, era a la vez creíble y viable.⁸ Sin embargo, esto se acabó en la primera mitad de los años setenta cuando la política fiscal expansiva condujo a una inflación creciente y, a mediados de 1976, resultó en una crisis de balanza de pagos que terminó con el régimen del tipo de cambio fijo.

CUADRO I.1. *Tasas medias de crecimiento económico anual y fuentes de los cambios ocurridos en el total de la producción manufacturera bruta en México, Corea y Taiwán, periodos seleccionados, 1950-1975**
(Porcentajes)

País y años	Tasa media de crecimiento anual	Fuentes del cambio				Total
		Expansión de la demanda interna	Expansión de las exportaciones	Sustitución de importaciones	Cambios de los coeficientes de insumo- producto	
<i>Corea</i>						
1955-1963	10.4	57.3	11.5	42.2	-11.0	100.0
1963-1970	18.9	70.1	30.4	-0.6	0.1	100.0
1970-1973	23.8	39.0	61.6	-2.5	1.8	100.0
<i>Taiwán</i>						
1956-1961	11.2	34.8	27.5	25.4	12.3	100.0
1961-1966	16.6	49.2	44.5	1.7	4.6	100.0
1966-1971	21.1	34.9	57.0	3.8	4.3	100.0
<i>México^b</i>						
1950-1960	7.0	71.8	3.0	10.9	14.4	100.0
1960-1970	8.6	86.1	4.0	11.0	-1.0	100.0
1960-1975	7.2	81.5	7.7	2.6	8.2	100.0

FUENTE: Kemal Dervis, Jaime de Melo y Sherman Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policy*, Publicación de Investigación del Banco Mundial, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, cuadro 4.3, p. 106.

^a Véase en la fuente la descripción de la metodología. Las tasas medias de crecimiento anual de este cuadro difieren de las que aparecen en el cuadro I.4, quizá porque los autores presentan estas cifras como preliminares. Las cifras han sido redondeadas.

^b Resultados preliminares.

⁸ Inicialmente las instituciones financieras internacionales como el FMI aconsejaban mantener una política de tipo de cambio fijo. Por supuesto, la combinación de un tipo peso-dólar fijo y una inflación que era mayor en México que en los Estados Unidos (aunque fuese muy baja) provocó a lo largo del tiempo una revaluación del peso que finalmente sería insostenible.

CUADRO I.2. *Distribución porcentual del producto interno bruto, por sectores, años seleccionados, 1950-1985^a*

Año	Agricultura ^b	Minería ^c	Industria ^d	Servicios ^e	Total
1950	19.1	5.1	21.5	54.4	100.0
1960	15.7	4.9	24.0	55.3	100.0
1970	11.5	4.8	29.4	54.5	100.0
1980	8.1	3.2	29.2	59.4	100.0
1985	8.4	3.6	27.7	60.3	100.0

FUENTES: Las cifras de 1950, 1960 y 1970 se basan en datos tomados del Banco de México (1977, 1979), publicados en Nora Lustig, *Distribución del ingreso y crecimiento en México: Un análisis de ideas estructuralistas*, El Colegio de México, México, 1981. Las cifras de 1980 se tomaron del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, t. 1: *Resumen general*, México, 1988, p. 194. Las cifras de 1985 provienen de INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México 1985-1988*, t. 1: *Resumen general*, México, 1990, p. 118.

^a Es posible que los rubros incluidos en cada sector no sean idénticos en lo que respecta a las cifras de 1950. Por lo tanto, tales cifras no son estrictamente comparables con las posteriores. Las cifras han sido redondeadas.

^b Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

^c Incluye la extracción de petróleo.

^d Incluye manufactura, construcción, electricidad y petroquímica.

^e Incluye comercio, transportes, comunicaciones, gobierno y servicios financieros y personales.

CUADRO I.3. *Distribución porcentual de la población económicamente activa, por tipo de actividad, 1950, 1960 y 1970*

Sector	1950	1960	1970
Agricultura ^a	58.3	54.2	39.4
Industria ^b	16.0	19.0	23.0
Servicios ^c	21.5	26.1	31.9
No especificado	4.3	0.7	5.8

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, agosto de 1985, cuadro 6.1, p. 251. Las cifras han sido redondeadas.

^a Incluye agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

^b Incluye minería, industria petrolera, manufactura, construcción y electricidad.

^c Incluye comercio, transportes, otros servicios y gobierno.

La situación económica de México se deterioró a mediados de los años setenta fundamentalmente por dos razones. Primero, debido a que la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación (cuadro I.4). Segundo, la retórica izquierdizante y algunas de las acciones del presidente Luis Echeverría provocaron una reacción negativa de la comunidad empresarial y minaron la confianza de los inversionistas.⁹

CUADRO I.4. *Principales indicadores económicos, 1956-1976*
(Porcentajes)

Concepto	1956-1972	1973-1976
Producto interno bruto (tasa de crecimiento)	6.7	6.1
Inflación ^a	3.1	16.7
Déficit público/PIB ^b	2.5	8.0
Cuenta corriente/PIB	-2.5	-4.1

FUENTE: José L. Alberro y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo elaborado para el proyecto Políticas Macroeconómicas de Ajuste en América Latina, HOL/85/543, CEPAL, Naciones Unidas, diciembre de 1986, cuadro 1, p. 41.

^a Cambio porcentual en el índice nacional de precios al consumidor, a partir de 1969; para los años anteriores se usó el índice de precios al mayoreo.

^b La información disponible comienza a partir de 1965.

Se ha dicho con cierta frecuencia que una de las causas principales de la crisis económica de México de los setenta fue la ineficiencia económica asociada a un desarrollo orientado hacia adentro. Sin embargo, aun cuando el efecto positivo de la industrialización por sustitución de importaciones se hubiese agotado,¹⁰ si las políticas macroeconómicas hubieran seguido sien-

⁹ Luis Echeverría Álvarez fue presidente de México desde el 1º de diciembre de 1970 hasta el 30 de noviembre de 1976.

¹⁰ La tasa de crecimiento de la productividad global había declinado para principios de los años setenta. Véase un análisis más detallado de la evolución de la productividad en México en Enrique Hernández Laos, *Evolución de la productividad de los factores en México, 1950-1967*, Centro Nacional de Productividad, México, 1973; Alain Ize y Javier Salas, "El comportamiento macroeconómico de la economía mexicana entre 1961 y 1981: especificaciones alternativas y pruebas de hipótesis", en Alain Ize y Gabriel Vera (comps.), *La inflación en México*, El Colegio de México, México, 1984, pp. 171-230; y Robert E. Looney, *Economic Policymaking in Mexico: Factors Underlying the 1982 Crisis*, Duke University Press, 1985, cuadro 1.2, p. 7. Sin embargo, la productividad del sector de manufacturas no se alejaba de los estándares internacionales. Véase Ricardo Samaniego Breach, "The Evolution of Total Factor Productivity in the Manufacturing Sector in Mexico, 1963-1981", Seminario ITAM-COLMEX, 7 de diciembre de 1984. Es probable que en México los problemas derivados del proteccionismo fueran consecuencia de que éste no se aplicara con consideraciones de eficiencia. Las empresas no estaban sujetas a criterios de desempeño, y las rentas derivadas de la protección se consideraban un premio permanente, al revés

do prudentes, lo más probable es que las ineficiencias estructurales se hubiesen manifestado en una disminución de las tasas de crecimiento, y no en una crisis como la de 1976.

LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y LA CRISIS DE LA BALANZA DE PAGOS DE 1976

La respuesta gubernamental a la desaceleración del crecimiento económico de principios de los años setenta fue la expansión del gasto público y la creciente intervención estatal. En realidad, estas políticas fueron algo más que una respuesta a la desaceleración económica: señalaron un cambio fundamental en la atención prestada por el gobierno a las demandas del sector empresarial y al papel de este sector en la economía.¹¹ En su momento, se creía que un país donde el Estado controlara una parte mayor de la inversión, fuera propietario de más sectores "estratégicos" (energía, acero, etc.), y regulara una parte mayor del mecanismo de fijación de los precios, sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las presiones políticas y económicas internas y externas.

El gobierno de Echeverría consideraba que la mayor intervención estatal era el mejor camino para aliviar las tensiones sociales surgidas durante los sangrientos disturbios de 1968 y la agitación estudiantil subsecuente. El gobierno estaba preocupado también por la actividad guerrillera en el campo. En respuesta a estas presiones políticas y sociales, se incrementó el gasto público, incluido el gasto social, y se intentó fortalecer el control gubernamental de la economía aumentando el número de las empresas en manos del Estado y expandiendo los mecanismos regulatorios.¹² Echeverría suponía que un Estado activo, mediante un aumento del gasto corriente y de la inversión pública, podría superar los obstáculos al crecimiento y mejorar los niveles de vida. En consecuencia, en este periodo hubo una inversión con-

de lo que ocurría en Corea del Sur, por ejemplo. (Véase Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Londres, 1989, pp. 25-155.) De igual modo, la protección otorgada al sector industrial imponía —implícitamente— una carga sobre la agricultura, lo que condenaba a la población rural a vivir en la pobreza y hacía bajar las exportaciones agrícolas.

¹¹ La matanza de Tlatelolco en 1968, y ciertos incidentes represivos subsecuentes, se imputaban a un Estado que se había convertido por completo en un instrumento de los sectores empresariales. Así lo sostiene Carlos Bazdresch en "La economía mexicana: cuatro ensayos", CIDE, México, 1989.

¹² Véase un análisis de las motivaciones políticas subyacentes en las políticas económicas de Echeverría en Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 223-262. [Hay edición del FCE, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en América Latina*, tr. Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1992 (Lecturas de El Trimestre Económico).]

siderable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública. Pero también hubo gran desperdicio. El resultado en términos macroeconómicos fue un aumento del déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo.

Esta estrategia eventualmente no fue sostenible. Las finanzas públicas se tornaron cada vez más frágiles y finalmente el desequilibrio de las cuentas externas se volvió inmanejable. Las cifras son reveladoras. El déficit fiscal, medido como los requerimientos de préstamos del sector público consolidado, aumentó de 2.5% del PIB en 1971 a 10% en 1975.¹³ Durante el mismo periodo, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos brincó de 900 a 4 400 millones de dólares.¹⁴ La deuda pública externa aumentó de 6 700 a 15 700 millones de dólares.¹⁵ Por último, la tasa de inflación, el orgullo de México en los dos decenios anteriores, alcanzó en forma crónica niveles de dos dígitos, aumentando de 3.4% en 1969 a un promedio de 17.0% en 1973-1975.¹⁶

La estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público se derrumbó en 1976. El sector privado, preocupado por el curso de la política económica y hostigado por el expansionismo estatal y por la retórica y las acciones izquierdizantes de Echeverría (como la expropiación de tierras en el Valle del Yaqui), recurrió a la fuga de capitales para proteger su riqueza contra una probable devaluación del peso y también como un arma política en contra del gobierno. Durante algún tiempo, las autoridades sostuvieron el tipo de cambio fijado desde 1954 y financiaron la fuga de capitales con nuevos préstamos y con reservas.¹⁷ Pero las reservas del banco central pronto se agotaron. Finalmente, en agosto de 1976, por primera vez en 22 años, se "permitió" la flotación del peso en el mercado de divisas. De inmediato el peso se devaluó (frente al dólar) en casi 40%.¹⁸ La economía entró en un periodo de crisis: la producción bajó drásticamente y la inflación se aceleró. Por primera vez en casi veinte años, el gobierno mexicano recurrió al FMI en busca de apoyo financiero y a fines de 1976 se firmó un

¹³ Véase Ernesto Zedillo Ponce de León, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience and Prospects for Growth", *World Development*, vol. 14, agosto de 1986, cuadro 4, p. 968.

¹⁴ Datos tomados del Banco de México, citados en Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, México, 1990, cuadro 21.5, p. 562.

¹⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León, "The Mexican External Debt: The Last Decade", en Miguel S. Wionczek y Luciano Tomassini (comps.), *Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience*, Westview Press, Boulder, Colo., 1985, cuadro II.2, p. 298.

¹⁶ Se trata de promedios anuales. Datos tomados de Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, cuadro 16.1, p. 433.

¹⁷ A fines de 1976 la deuda externa del sector público ascendía a 21 000 millones de dólares. Véase Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", cuadro 3, p. 967.

¹⁸ El peso pasó de un valor de 8 centavos por dólar a casi 5 centavos. Véase Bueno, "Policies on Exchange Rate", cuadro 17.

acuerdo para obtener una facilidad ampliada. Sin embargo, cabe mencionar que las políticas internas no fueron la única causa de la crisis de 1976. Los choques externos, en particular la recesión mundial que siguió a los incrementos del precio del petróleo de 1973, también influyeron. De acuerdo con las estimaciones de un autor, los factores externos pueden "explicar" alrededor de dos tercios del desequilibrio de la balanza de pagos en 1975.¹⁹

Una de las consecuencias de las políticas de Echeverría para combatir los apremiantes problemas políticos y sociales de México, fue el surgimiento de poderosos enemigos. Al tratar de resolver estos problemas, el gobierno de Echeverría echó por la borda una historia de administración macroeconómica prudente y de estabilidad de precios. Fue un final decepcionante para un gobierno que, pese a sus buenas intenciones, no pudo cumplir las promesas de lograr un desarrollo económico sostenido. Contra lo esperado, México se volvió aún más vulnerable a los eventos externos y no pudo alcanzar ni remotamente su meta de un desarrollo autónomo, sostenido y "compartido".²⁰

EL AUGE PETROLERO Y EL DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS DE 1982

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración. El descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica. En lugar de ajustarse a la escasez, el gobierno debía ahora "administrar la abundancia", una frase usada a menudo por José López Portillo, presidente de la república entre el 1º de diciembre de 1976 y el 30 de noviembre de 1982. La postura oficial, ampliamente compartida, era que México podría crecer a tasas sin precedente a partir de 1978. Desafortunadamente, en gran medida se sobrestimó la oportunidad que se generó con los ingresos petroleros. Peor aún, estos ingresos no fueron bien utilizados. Desde casi un principio, el gobierno de López Portillo anunció que su intención era promover el crecimiento económico y la autonomía mediante la presencia de un sector público activo. Sin embargo, los hechos subsecuentes demostraron que las políticas aplicadas durante el auge petrolero dejaron al país más vulnerable y al gobierno con menor margen de maniobra para llevar a cabo sus iniciativas que antes.

¹⁹ Véase Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", cuadro 1, p. 965.

²⁰ A Echeverría se le debe reconocer el hecho de que haya abierto el debate político al permitir una amplia libertad de prensa. Además, el aumento del gasto social debe explicar (por lo menos en parte) la mejoría de los indicadores sociales observada en los años setenta, al expandirse los programas de salud, educación e infraestructura rural. Desafortunadamente, estas mejoras ocurrieron a costa de la eficiencia y el equilibrio macroeconómico.

Poco tiempo después de asumir la presidencia, López Portillo confirmó el descubrimiento de grandes reservas petrolíferas y manifestó su decisión de usar las reservas para promover el crecimiento.²¹ Inicialmente se pensaba que los ingresos petroleros podían eliminar simultáneamente las restricciones fiscal y externa. La perspectiva de mayores ingresos asociados a las exportaciones petroleras llevaron a los sectores público y privado a expandir sus proyectos de inversión a partir de 1978. En 1979, ante el aumento del precio internacional del petróleo y nuevos descubrimientos de yacimientos petrolíferos la inversión total se aceleró aún más.²² Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de producto, inversión y empleo.²³ Entre 1978 a 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8.4%, mientras que la inversión total aumentó a 16.2% anual y el empleo urbano se expandió a 5.7% anual (cuadro I.5).²⁴

Sin embargo, detrás de este desempeño espectacular había serios problemas.²⁵ Como ocurre en la mayoría de los auge basados en la exportación de recursos naturales, el peso se sobrevaluó de forma creciente.²⁶ Las expectativas de un flujo de ingresos públicos elevado y sostenido fomentaron un creciente déficit fiscal y el tipo de cambio sobrevaluado, aunado a déficit fiscal, provocaron un desequilibrio creciente de la balanza de pagos. Sin embargo, durante los dos primeros años del auge la magnitud del desequilibrio de balanza de pagos, no era razón de alarma. En 1980 el déficit fiscal llegó a la cifra no trivial de 7.5% del PIB (cuadro I.5) pero la situación no estaba aún fuera de control, pues el déficit podría haberse corregido en gran medida con un aumento del precio de la gasolina, que entonces era mucho menor que el precio internacional.

Los desequilibrios fiscal y externo salieron de control a partir de 1980

²¹ Las reservas probadas de petróleo aumentaron de casi 6 000 millones de barriles en 1975 a 40 000 millones en 1978. Para 1982 se estimaban las reservas probadas en poco más de 70 000 millones. Véase Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, El Colegio de México (Jornadas, núm. 104), México, 1984, cuadro 13, p. 54.

²² El precio medio del petróleo crudo, que había alcanzado un promedio de 13.34 dólares por barril entre principios de 1977 y principios de 1979, llegó a mediados de 1979 a 22 dólares por barril, y a 30 dólares en febrero de 1980. Véase García Alba y Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis*, cuadro 16, p. 58.

²³ Véase Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", pp. 974-977.

²⁴ Los datos sobre el empleo provienen de las Cuentas Nacionales reproducidas en *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, diciembre de 1989, cuadro 2.7, p. 68.

²⁵ En principio, la política económica de México para 1977-1979 respetó los límites establecidos en su acuerdo con el FMI (firmado a fines de 1976). Sin embargo, en vista de los nuevos y crecientes ingresos petroleros que recibía México, el financiamiento del FMI ya no era necesario y en consecuencia se abandonó el programa.

²⁶ De acuerdo con ciertas estimaciones, el margen de sobrevaluación llegaba a 25% en 1980 (suponiendo que el tipo de cambio de 1977 haya sido el de equilibrio). Véase Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 20.1, p. 539.

CUADRO I.5. Principales indicadores económicos, 1976-1981

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Promedio		
							1976-1977	1978-1981	1976-1981
Producto interno bruto (cambio porcentual anual) ^a	4.2	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	3.8	8.4	6.9
PIB per cápita (cambio porcentual anual) ^a	1.2	0.5	5.2	6.1	5.0	5.5	0.8	5.5	3.9
Inversión fija bruta (cambio porcentual anual) ^b	0.4	-6.7	15.2	20.2	14.9	14.7	-3.2	16.2	9.4
Tasa del desempleo urbano abierto (porcentaje) ^c	6.8	8.1	6.8	5.7	4.6	4.2	7.5	5.3	6.0
Precios del consumidor (cambio porcentual anual), promedio anual (1978 = 100) ^d	15.8	29.1	17.5	18.2	26.3	27.9	22.4	22.5	22.5
Déficit fiscal (porcentaje del PIB) ^e	9.9	6.7	6.7	7.6	7.5	14.1	8.3	9.0	8.7
Deuda externa total (miles de millones de dólares) ^f	27.5	30.9	34.6	40.3	50.7	74.9	29.2	50.1	43.1
Deuda pública total (miles de millones de dólares) ^g	20.8	22.9	26.3	29.8	33.8	53.0	21.9	35.7	31.1
Tasa prima nominal de los Estados Unidos (porcentaje) ^h	6.8	6.8	9.1	12.7	15.3	18.9	6.8	14.0	11.6
Precio promedio del petróleo de exportación (dólares por barril) ⁱ	...	...	13.3	19.6	31.3	33.2	...	24.3	...
Participación de las exportaciones petroleras en el total de las exportaciones (porcentaje) ^j	15.4	22.3	30.7	45.1	67.3	72.5	18.9	53.9	42.2
Tipo de cambio real (libre) (1970 = 100) ^k	103.3	129.4	124.0	120.5	107.8	90.8	116.4	110.8	112.6
Balanza comercial (miles de millones de dólares) ^l	-2.6	-1.1	-1.8	-3.2	-3.4	-3.8	-1.9	-3.0	-2.6
Balanza en cuenta corriente (miles de millones de dólares) ^m	-3.7	-1.6	-2.7	-4.9	-10.7	-16.1	-2.6	-8.6	-6.6
Fuga de capitales (miles de millones de dólares) ⁿ	3.0	0.9	0.1	0.2	-0.3	11.6	2.0	2.9	2.6

... No aplicable.

^a Banco de México, *Indicadores económicos*, México, agosto de 1987, p. II-H-2. Las cifras usadas para calcular la tasa de crecimiento del PIB están en pesos de 1970. Esto explica la diferencia observada entre las tasas de crecimiento que aparecen aquí y las del cuadro II.4, donde la serie del PIB está medida en pesos de 1980.

^b *Ibid.*, cuadro II-H-9, p. II-H-15. La diferencia observada entre las cifras de este cuadro y las del cuadro II.4 se debe a lo mismo que en la nota a.

^c Para 1976 y 1977, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa nacional de empleo, 1980-82*, vol. 1, México, 1982, cuadro 21, p. 65. Para 1978-1981, Jaime Ros, "Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: An Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (comps.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, University of Pittsburgh Press, 1987, cuadro 1. Las cifras de 1976 y 1977 son el promedio del periodo 1976-1977.

^d Para 1976, Banco de México, *Indicadores económicos*, México, marzo de 1988, cuadro III-2, p. III-2. Para 1977-1981, Banco de México, *Indicadores económicos: Resumen*, México, febrero de 1992, p. f.

^e Para 1976-1978, Banco Mundial, *Mexico: Recent Economic Developments and Prospects*, Washington, 1984, cuadro 5.1.1, p. 114. Para 1979-1981, Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, México, 1991, cuadro 20.1, p. 539. El "déficit fiscal" es el "requerimiento de préstamos del sector público".

^f Para 1976, E. Zedillo Ponce de León, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience and Prospects for Growth", *World Development*, vol. 14, agosto de 1986, p. 963. Para 1977-1981, José Ángel Gurriá, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991, anexo 1, p. 26.

^g Para 1976, Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", cuadro 3, p. 967. Para 1977-1981, José Ángel Gurriá, en *ibid.*

^h Robert Devlin, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton University, Princeton, 1989, p. 50.

ⁱ Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 21.1, p. 555. La cifra para 1978 se calculó como la razón del valor de las exportaciones petroleras (1 774 millones de dólares), tomado de PEMEX, *Anuario estadístico 1987*, Instituto Mexicano del Petróleo, México, p. 117, al número de barriles (133 247 000) tomado de DIEMEX-WHARTON, *Mexican Project*, vol. 2, July 1982, Wharton Econometrics Forecasting Associates, junio de 1982, cuadro 5.01, p. 7 del apéndice de Estadísticas Históricas.

^j Banco de México, *Indicadores económicos*, agosto de 1987, cuadro IV-H-5, p. IV-H-45.

^k Banco de México, *Indicadores económicos*, febrero de 1992, cuadro IV-17, p. IV-22.

^l Banco de México, *Indicadores económicos*, agosto de 1987, p. IV-H-45.

^m *Ibid.*, pp. IV-H-27 a IV-H-32.

ⁿ José Ángel Gurriá y Sergio Fadl, "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989", ensayo inédito, cuadro 1.

cuando el precio internacional del petróleo continuó subiendo.²⁷ El gobierno mexicano hizo una mala lectura de esta señal y creyó que se trataba de un aumento permanente. A raíz de ello, durante la segunda mitad de 1980 y el inicio de 1981 el gasto público se aceleró. A fines de 1981 el déficit fiscal se disparó a 14.1% del PIB (cuadro I.5). Detrás de la sobreexpansión del gasto público estaban los pronósticos errados sobre el comportamiento futuro de algunas variables cruciales. Por ejemplo, se esperaba que el precio internacional del petróleo permaneciera elevado, o incluso aumentara por un largo tiempo, y que las tasas de interés externas bajaran en términos reales. En ambos casos ocurrió exactamente lo contrario.

Debe advertirse que el gobierno de México no fue el único que se equivocó en su pronóstico sobre los precios del petróleo. Por ejemplo, el *World Development Report* del Banco Mundial de 1980 pronosticó que el precio del barril de petróleo, a dólares constantes de 1980, sería igual a 35.10 dólares en 1985 y 40.85 en 1990 (¡un precio nominal de 78.30 dólares!).²⁸ Estas cifras eran mayores aún en el *World Development Report* de 1981: el pronóstico para 1990 era de 42.0 dólares a precios constantes de 1980. Según este informe, "es probable que los precios reales del petróleo aumenten en cerca de 3% anual durante los años ochenta, o en 10% anual en términos nominales".²⁹ Si el precio del petróleo hubiera seguido este patrón, es improbable que México hubiese experimentado algo parecido a la crisis de 1982.

El déficit público se financió en parte con préstamos externos, sobre todo de los bancos comerciales que —en esa época en que gozaban de abundancia de fondos— competían por otorgar préstamos al sector público y al sector privado de México. Al principio, el incremento de la deuda externa parecía ubicarse dentro de límites razonables. Entre 1978 y 1980, el total de la deuda pública externa aumentó de 26 300 millones de dólares a 33 800 millones (cuadro I.5). Sin embargo, la relación de la deuda externa total al PIB bajó de 35.8% en 1977 a 31.3% en 1980.³⁰ La visión de entonces era que el monto de la deuda externa acumulada hasta fines de 1980 no había generado una situación inmanejable.³¹ El problema real no era el nivel alcanzado por la deuda sino su tendencia creciente. Entre 1978 y 1980 el monto total de la deuda externa privada aumentó de 7 200 millones de dólares a 16 900 millones.³²

²⁷ El precio del petróleo, para la mezcla mexicana, pasó de 19.6 dólares por barril en 1979 a 31.3 dólares en 1980 y 33.2 dólares en 1981. Véase el cuadro II.2, y Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 21.2, p. 555.

²⁸ *World Bank Development Report*, 1980, Oxford University Press, Londres, 1980, cuadro 2.4, p. 8.

²⁹ *World Bank Development Report*, 1981, Oxford University Press, Londres, 1981, p. 13.

³⁰ Véase Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", cuadro 6, p. 971.

³¹ El aumento neto de la deuda pública agregada alcanzó un promedio de 3 300 millones de dólares por año en el periodo de 1978 a 1980, lo que se consideraba una cantidad razonable en vista de las perspectivas de México como gran exportador de petróleo. Véase *ibid.*

³² *Ibid.*, cuadro 6, p. 972. La deuda privada incluye la deuda de los bancos comerciales y excluye los créditos directos de los proveedores.

La política fiscal expansiva financiada con crédito externo agravó los resultados habituales de un auge exportador de recursos naturales.³³ Un efecto muy conocido de este tipo de auges es que el aumento de la demanda agregada interna que los acompaña genera aumentos de precios en el sector de los bienes no comerciables, y en consecuencia una apreciación real del tipo de cambio.³⁴ Esto perjudica a las exportaciones del resto de los bienes y provoca una sustitución de importaciones "injustificada". En México esto no tardó en ocurrir; las exportaciones no petroleras se estancaron y el crecimiento industrial se quedó rezagado respecto del crecimiento global. Además, como al ingreso generado por el auge exportador se le sumó un déficit fiscal creciente, las importaciones aumentaron aún más. A medida que aumentaban las importaciones y las exportaciones no petroleras crecían poco el déficit de la balanza comercial se agravó: aumentó de 1 800 millones de dólares en 1978 a 3 400 millones en 1980 (cuadro I.5).

Debido al comportamiento deficiente de las exportaciones no petroleras, la cuenta externa se tornó más dependiente del petróleo. Las exportaciones petroleras en 1981 llegaron a ser 72.5% de las exportaciones totales de bienes y servicios (véase el cuadro II.2). En consecuencia, los ingresos de divisas se volvieron más sensibles a las fluctuaciones de los precios mundiales del petróleo. Simultáneamente, el aumento de las tasas de interés externas obligó a destinar más divisas al servicio de la deuda. En 1981, cuando los precios del petróleo comenzaron a bajar y las tasas de interés habían subido, la cuenta corriente alcanzó un déficit sin precedente de 16 100 millones de dólares, financiado en gran medida con endeudamiento externo (cuadro I.5).

Cuando a mediados de 1981 los precios internacionales del petróleo cayeron, la situación económica de México empezó a cambiar en forma marcada. Desafortunadamente, el gobierno no actuó con celeridad para corregir los desequilibrios fiscales y externos y calmar los temores de una crisis de balanza de pagos. El intento de reducir el déficit fiscal no tuvo éxito y el gobierno no logró ponerse de acuerdo sobre qué medidas convenía adoptar para corregir el desequilibrio externo: si realinear el tipo de cambio o imponer controles a las importaciones y a la salida de capitales. Cuando la caída del precio internacional del petróleo a mediados de 1981 no fue seguida por ningún cambio convincente de la política económica, la fuga de capitales se aceleró marcadamente, hasta alcanzar 11 600 millones de dólares en ese año

³³ En el lexicón económico, los efectos negativos de esta clase de auge se conocen como "la enfermedad holandesa". Véase un análisis más detallado de este fenómeno en W. Max Corden y J. Peter Neary, "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy", *Economic Journal*, vol. 92, diciembre de 1982, pp. 825-848.

³⁴ En 1981 el peso estaba sobrevaluado en 34.7% en promedio (usando como base a septiembre de 1977). Véase Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas 2do. trimestre, 1991*, México, 1991, cuadro III.1, p. 14.

(cuadro I.5).³⁵ Durante los meses siguientes el gobierno financió la salida de divisas con préstamos del exterior cada vez más frecuentes y de plazos más cortos. Este proceso llevó a que México se endeudara por encima de sus capacidades, fenómeno que haría mucho más difícil el ajuste en el futuro.³⁶

A principios de 1982 los precios internacionales del petróleo mantuvieron su tendencia a la baja iniciada en 1981 y la fuga de capitales continuó. A esto se sumó el hecho de que casi la mitad de la deuda externa del país debía pagarse durante los próximos 12 meses o refinanciarse. A mediados de febrero de 1982 el gobierno no pudo continuar endeudándose para mantener el peso de modo que éste tuvo que devaluarse. Para marzo, el tipo de cambio había pasado de 26.35 pesos por dólar (en enero de 1982) a más de 45 pesos por dólar.³⁷

Lo que siguió en 1982 se ha llamado un ajuste caótico porque las políticas aplicadas fueron incongruentes.³⁸ Inicialmente el gobierno adoptó un paquete de contracción fiscal con devaluación que implicaba ciertas reducciones de la inversión pública real y de los subsidios a los alimentos básicos, una elevación de los precios de los energéticos, y una devaluación de 80% en el valor nominal del peso. Sin embargo, en abril de ese año se recomendaron "incrementos de emergencia" de los salarios, incluyendo una elevación de 30% del salario mínimo e incrementos menores para los niveles salariales más altos. Esta recomendación de elevar los salarios contradecía la meta propuesta de mantener un tipo de cambio realista y precios estables de modo que la fuga de capitales se aceleró.³⁹

En agosto, cuando las reservas de divisas bajaron a un nivel sin precedente, el gobierno anunció un congelamiento de las cuentas bancarias

³⁵ *A posteriori*, la disminución inicial del precio mundial del petróleo parece pequeña si se la compara con la abrupta caída posterior cuando pasó de un promedio de 25.5 dólares por barril en 1985, a 12.0 dólares en 1986 (véase el cuadro II.2). La diferencia estriba en que en 1986 la economía se encontraba *cuasi* estancada y las cuentas fiscales estaban bajo control. Por ello, la capacidad de lidiar con el choque petrolero de 1986 era mayor que en 1981 cuando había sido necesario dar una vuelta de 180 grados.

³⁶ El "sobre-endeudamiento" es la porción de la deuda total que resulta extremadamente difícil de servir a causa de la restricción fiscal, la reducción de los ingresos de divisas, o de ambas cosas.

³⁷ Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 3.1, p. 54.

³⁸ Véase Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", pp. 977-979. Este cambio de la política económica, insensato desde el punto de vista económico, refleja quizá el viraje político de López Portillo, quien se sintió traicionado por el sector privado, que en su opinión aunque se vio favorecido por los numerosos subsidios proveídos durante el auge petrolero, no respondió a su llamado a la cooperación, sino que emprendió una fuga de capitales continua y masiva. Como alternativa, López Portillo recurrió al sector obrero y a los miembros de su gabinete más pro Estado, movimiento que explica también su decisión posterior de nacionalizar el sector bancario.

³⁹ Nora Lustig y Jaime Ros, *Mexico, WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes*, Estudio 7 de Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, 1987, p. 13.

denominadas en dólares seguido de una conversión forzada a un tipo de cambio menor que el del mercado. El congelamiento indignó a la clase media, la principal tenedora de estas cuentas, y contribuyó a que cayera más aún la credibilidad del gobierno, lo que a su vez avivó la fuga de capitales. La relación, antes cordial, entre el gobierno de López Portillo y el sector privado se volvió más y más tensa. Los felices días de lo que el gobierno llamó la "Alianza para la Producción" se habían terminado y la confianza del sector empresarial pronto se derrumbaría por completo.

En el mismo mes de agosto, la continua fuga de capitales y la interrupción del flujo de préstamos del exterior condujeron a nuevas y drásticas devaluaciones de la moneda, así como a una suspensión de los pagos del principal de la deuda externa por 90 días.⁴⁰ Estos hechos dieron inicio a la crisis de la deuda. A partir de entonces se acabó el entusiasmo de los bancos internacionales por prestarle a México y a otros países del Tercer Mundo. De ahí en adelante sería difícil, muy difícil, obtener nuevos préstamos.⁴¹

La respuesta del gobierno ante la crisis incorporó medidas que intentaban poner fin por la fuerza a la salida de capitales. El 1º de septiembre de 1982 se adoptó el control de cambios generalizado y se nacionalizó la banca mexicana, acto que indignó al sector financiero dentro y fuera del país.⁴² La desconfianza y el resentimiento del sector empresarial hacia el gobierno habían llegado al punto máximo apenas tres meses antes de que un nuevo presidente, Miguel de la Madrid, tomara posesión.

El año de 1982 se caracterizó por las grandes devaluaciones del peso, el caos en los mercados financieros, y una desaceleración de la actividad económica (cuadro II.1). La producción disminuyó en 0.6%, la inflación aumentó a 98.8% y las reservas de divisas bajaron a 1 800 millones de dólares, o sea, el equivalente de apenas un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales en 1982 (véanse los cuadros II.1 y II.4).

⁴⁰ A partir de mediados de 1981, México recurrió a los préstamos comerciales a corto plazo para financiar casi dos tercios de sus requerimientos de créditos. En los 12 meses siguientes, la deuda a corto plazo aumentó a 10 800 millones de dólares. Esta búsqueda continua de fuentes de crédito a corto plazo minó cada vez más la confianza de los bancos comerciales. Desde principios de 1982 los bancos se mostraron más renuentes a otorgar nuevos préstamos, primero individualmente y luego en grupo. A mediados de 1982 muchos bancos dejaron de hacer nuevos préstamos, y algunos se resistieron incluso a renovar sus créditos, en un esfuerzo por reducir su exposición. José Ángel Gurriá Treviño, "La reestructuración de la deuda: el caso de México", en Stephany Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México (Lecturas, núm. 61), 1988, pp. 77-78.

⁴¹ La moratoria involuntaria de México se consideró inicialmente como un problema de flujo de caja. Los bancos acreedores aceptaron esta interpretación, pero no sin haber recibido presiones de sus gobiernos y de las instituciones financieras multilaterales para que continuaran sus préstamos y restructuraran los pagos. El tiempo demostraría, que esta interpretación era incorrecta. Véase, por ejemplo, Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Grupo de los Treinta, Nueva York, 1984.

⁴² Banco de México, *Informe anual*, 1982, México, 1983, pp. 140-180.

OBSERVACIONES FINALES

¿Por qué no percibió el gobierno de López Portillo los peligros de implantar una política fiscal expansiva financiada con préstamos externos? ¿No fue la crisis de 1976 un buen ejemplo de las consecuencias desafortunadas que podía desencadenar esa estrategia? La respuesta es que, al parecer, dadas las perspectivas del mercado petrolero mundial, el gobierno de López Portillo no consideró que el periodo de 1975-1976 fuese la analogía apropiada. Esta percepción fue errónea y una crisis similar a la de 1976 se repitió en 1982 sólo que a una escala mayor y más perdurable. Así, los cuatro años de crecimiento elevado del auge petrolero fueron seguidos por seis años de intentos frustrados de reducir la inflación y restablecer el crecimiento económico.

La mayoría de los observadores convienen en que las causas principales de la crisis fueron internas. La política fiscal expansionista agravó la inflación y el desequilibrio de la balanza de pagos.⁴³ Aunque los analistas concuerdan en que el gobierno debió haber seguido una política fiscal menos expansiva, existen grandes diferencias sobre cuáles medidas debieran haberse puesto en marcha. Algunos observadores se inclinaron por recomendar la reducción del déficit fiscal y la realineación de los precios relativos incluyendo al tipo de cambio.⁴⁴ En contraste, otros abogaron por la introducción de controles directos sobre los precios, la salida de capitales, el tipo de cambio y de las importaciones como método para frenar la inflación y recuperar el equilibrio de la balanza comercial.⁴⁵

⁴³ Véase, por ejemplo, José L. Alberro y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo preparado para el proyecto Políticas macroeconómicas de ajuste en América Latina (HOL/85/543), México, diciembre de 1986; Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, "La política económica entre 1976 y 1982 y el plan nacional de desarrollo industrial", *Investigación Económica*, vol. 42, octubre-diciembre de 1983, pp. 273-317; Carlos Bazdresch P., "Las causas de la crisis", ensayo presentado en el seminario sobre la economía mexicana en El Colegio de México, México, agosto de 1983; José Córdoba, "El programa mexicano de reordenación económica, 1983-1984", en *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, Siglo XXI, México, 1986; Rudiger Dornbusch, "Mexico: Stabilization, Debt and Growth", *Economic Policy: A European Forum*, vol. 3, octubre de 1988, pp. 233-283; García Alba y Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis*; Alain Ize y Guillermo Ortiz, "Fiscal Rigidities, Public Debt, and Capital Flight", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 34, junio de 1987, pp. 311-312; Alain Ize, "Savings, Investment, and Growth in Mexico: Five Years after the Crisis", Documento de Trabajo del FMI, WP/9, Fondo Monetario Internacional, 21 de febrero de 1989; Jaime Ros, "Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: An Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (comps.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 68-116; Lance Taylor, "The Crisis and Thereafter: Macroeconomic Policy Problems in Mexico", en Peggy B. Musgrave (comp.), *Mexico and the United States: Studies in Economic Interaction*, Westview Press, Boulder, Colo., 1985, pp. 147-170; y Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience".

⁴⁴ Véase, por ejemplo, García Alba y Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis*.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Barker y Brailovsky, "La política económica 1976 y 1982".

De hecho, el enfrentamiento entre estos dos enfoques se hizo evidente durante casi todo el periodo de la presidencia de López Portillo. Al principio, el desacuerdo se centró en la política comercial. Algunos miembros del gabinete económico apoyaban la eliminación de las restricciones a las importaciones y recomendaban avanzar hacia el libre comercio. Otros, creyendo que ello destruiría la base industrial de México y tendría un efecto negativo en el crecimiento, se oponían a la liberalización comercial. El problema es que cuando en 1981 los precios internacionales del petróleo empezaron a bajar no existía consenso sobre qué hacer para restablecer la estabilidad de precios y corregir el desequilibrio de la balanza comercial. Un grupo instaba a la moderación fiscal y la depreciación del tipo de cambio, mientras que otro insistía en los controles directos de las importaciones y los precios.

A posteriori es evidente que si el gobierno hubiese implantado una política fiscal menos expansiva durante 1980 y principios de 1981, habrían sido más moderados los efectos de los choques externos. Sin embargo, el error más grave fue la falta de acción gubernamental frente a la caída de los precios del petróleo de mediados de 1981. Esta falta de acción reflejaba en parte el supuesto erróneo de que los precios pronto se recuperarían y en buena parte las diferencias existentes dentro del gabinete económico de López Portillo. Las opiniones eran tan fundamentalmente opuestas que condujeron a un estancamiento en el proceso de toma de decisiones justo cuando la situación requería actuar con celeridad. La economía se quedó en la peor situación: la libre convertibilidad de la moneda en el contexto de un tipo de cambio cada vez más sobrevaluado y un gran déficit fiscal. Como era de esperarse en situaciones como ésta, la fuga de capitales se aceleró.⁴⁶

A pesar del consenso general de que la crisis de 1982 se debía en buena medida a la mala administración macroeconómica interna, ciertos ejercicios analíticos ilustran que la adopción del ajuste fiscal requerido en un momento anterior a 1981 no se habría logrado sin costos, reflejados en mayor inflación y menor crecimiento.⁴⁷ De hecho la combinación de creer que la caída de los precios del petróleo era temporal y la conciencia de los costos implicados por el ajuste fiscal, tal vez explican en buena medida por qué el gobierno no se decidió a actuar en 1981 y con ello se tuvieron que absorber costos más altos en el futuro.

En contraste con lo esperado, el auge petrolero no produjo la drástica transformación de la economía ni el mejoramiento permanente de los niveles de vida. Por el contrario, el auge acabó en una crisis y la pobreza aumen-

⁴⁶ Se estima que la fuga de capitales puede haber ascendido a una suma entre 17 300 y 23 400 millones de dólares, de 1980 a 1982. Véase Dornbusch, "Mexico: Stabilization, Debt and Growth", cuadro 6.

⁴⁷ Véase el resultado de un modelo de simulación usado en la Secretaría de Programación y Presupuesto, presentado en Córdoba, "El programa mexicano", cuadros 1 y 2, p. 325.

tó. Los mexicanos pagaron caro por el descuido de su gobierno en el manejo macroeconómico y la administración de los recursos. Irónicamente, los gobiernos de Echeverría y de López Portillo, tan interesados en la defensa de la autonomía económica de México y la elevación de la calidad de vida de su pueblo, aplicaron políticas que finalmente impidieron que se avanzara hacia el cumplimiento cabal de estas metas.

En diciembre de 1982 el gobierno entrante del presidente De la Madrid tenía la tarea poco envidiable de corregir los grandes desequilibrios fiscales y responder a los problemas externos con un sector privado hostil, bancos acreedores poco amistosos, e instituciones internacionales poco experimentadas en el manejo de una crisis de proporciones mundiales como la crisis de la deuda iniciada en 1982. En el capítulo siguiente se analiza cómo se alcanzaron finalmente la estabilidad y la recuperación económica, a pesar de las condiciones externas adversas. Dicho capítulo se centra en el proceso de ajuste de México a la caída de los precios del petróleo y del crédito externo en los años ochenta y en la forma en que se logró restablecer las condiciones para la estabilidad de precios y la recuperación económica.

II. DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO asumió la presidencia en diciembre de 1982. La definición de la política económica tenía un grado de consenso mayor en su gabinete que en el gobierno de López Portillo. Había un amplio acuerdo en lo que respecta a las causas de la crisis y las medidas requeridas para superarla, y restablecer el crecimiento y la estabilidad de precios.¹ El consenso era que en el corto plazo el objetivo principal debía ser restablecer la estabilidad financiera y controlar la inflación. Las metas de mediano plazo incluían fomentar la competitividad externa de la economía, aumentar el ahorro interno y disminuir la intervención estatal en la actividad económica.

La opinión prevaleciente en el gabinete era que las causas principales de la crisis de 1982 eran el tamaño del déficit fiscal y la distorsión de los precios relativos, en particular del tipo de cambio. La caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés mundiales habrían sido factores desencadenantes de la crisis, pero no sus últimas causas y además su comportamiento se encontraba fuera del control del gobierno. La fuga de capitales era considerada consecuencia de la mala administración económica interna y no una de las causas de la crisis. El gobierno esperaba que una vez que se hubieran restablecido el orden en las cuentas fiscales, ajustado el tipo de cambio y reestructurados los pagos de la deuda externa, se reanudarían las entradas de capital y se podría recuperar el crecimiento. Sin embargo, el proceso de ajuste resultó mucho más difícil de lo esperado.

El gobierno de De la Madrid creía que la crisis se debía también a factores estructurales, es decir, a la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y un gran activismo económico por parte del Estado. Se consideraba que esta estrategia había promovido una asignación ineficiente de los recursos y había introducido rigideces innecesarias en la oferta de bienes y servicios. Además, otra consecuencia del papel intervencionista del Estado en la economía es que sembró desconfianza en los sectores empresariales y financieros del país y del exterior. Sin embargo, no todos los miembros del gabinete de De la Madrid compartían con igual fervor la importancia de una reforma estructural. En consecuencia la reforma estructural se introdujo más lentamente, sobre todo durante los dos primeros años de gobierno y adquirió

¹ José Córdoba, quien fungió como jefe de asesores del presidente Salinas hasta marzo de 1994, ha destacado la contribución de este consenso al éxito del programa de ajuste en México en un artículo reciente sobre las lecciones que pueden desprenderse de la reforma mexicana. José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", *Nexos*, vol. 14, febrero de 1991, pp. 31-48.

preeminencia recién en 1985, tras el fracaso del primer intento de estabilización, cuando se introdujeron las primeras medidas importantes de liberalización comercial. En 1988 la reforma estructural se aceleró con las medidas que se introdujeron como parte del Pacto de Solidaridad Económica. Entre 1989 y 1991, ya en el gobierno de Salinas, la reforma estructural llegó a las áreas que solían considerarse "intocables" como por ejemplo la reprivatización de los bancos, la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y, sobre todo, la reforma que permitiría la privatización de tierras que se encontraban bajo el régimen de tenencia ejidal.

EL PRIMER INTENTO DE ESTABILIZACIÓN, 1983-1985

En diciembre de 1982 De la Madrid anunció su primer paquete de estabilización, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (conocido como el PIRE).² En su concepción original el programa tendría dos etapas: un "tratamiento de choque" en 1983, seguido de políticas "graduales" en 1984-1985. El equipo económico de De la Madrid creía que la estabilidad de precios y el equilibrio macroeconómico podrían restablecerse mediante una reducción drástica del déficit fiscal y una marcada devaluación del peso al inicio del programa. La austeridad fiscal frenaría la inflación y, aunada a la devaluación, generaría el superávit de la cuenta comercial que se requería dadas las condiciones externas.³ Sin embargo, para que las medidas correctivas tuviesen éxito era necesario que se impidiera la indización de los salarios nominales. Para posibilitar esto, el gobierno decidió ajustar el salario mínimo y los salarios de los empleados públicos a la inflación esperada en lugar de hacerlo a la inflación pasada. Este procedimiento de ajuste salarial impediría un aumento automático de los costos laborales que habría atizado la inflación y, por supuesto, resultó en una drástica caída del salario real.

El PIRE recibió apoyo del FMI, y el gobierno firmó con este organismo una facilidad del fondo ampliada (EFF) a fines de 1982.⁴ El acuerdo con el FMI permitiría que México retirara casi 3 700 millones de dólares en varias entregas entre enero de 1983 y diciembre de 1985.⁵ Sin embargo, como se verá

² Véase una descripción del PIRE en José Córdoba, "El programa mexicano de reordenación económica, 1983-1984", en Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, Siglo XXI, México, 1986.

³ Además, mantener particularmente caro al dólar mediante la devaluación del peso permitiría sostener tasas de interés internas temporalmente negativas y así se podría aligerar la repercusión fiscal del servicio de la deuda interna sin alentar la fuga de capitales. Esto ocurrió sobre todo en 1983.

⁴ El EFF se anunció el 23 de diciembre de 1982. Véase "Mexico to Use Resources from Fund to Support Major Adjustment Effort", *IMF Survey*, 10 de enero de 1983, pp. 1-3.

⁵ Expresado en términos de derechos especiales de giro (DEG), el EFF ascendía a 3 410.6 millones de estos derechos.

más adelante, el acuerdo se interrumpió a mediados de 1985 porque México no pudo cumplir con algunas de las condiciones.

El "tratamiento de choque" se inició con una gran devaluación de los tipos de cambio libre y controlado (de 113 y 95%, respectivamente) anunciados en diciembre de 1982.⁶ El programa comprendía un aumento de la recaudación de impuestos y de otros rubros del presupuesto, y una reducción del gasto público, de modo que hacia fines de 1983 el déficit fiscal se habría reducido casi a la mitad de su nivel en 1982 cuando fue igual a 16.9% del PIB (cuadro II.1). El gobierno y el FMI esperaban que estas medidas condujeran a la reducción de la tasa inflacionaria que había llegado casi a 100% anual en 1982, a un nivel de 55% en 1983 (cuadro II.3), y a una reducción del déficit de la cuenta corriente equivalente a 2 000 millones de dólares.⁷ Se esperaba que a raíz del plan de austeridad la tasa de crecimiento del producto fuera igual a cero en 1983. Como se verá, el desempeño real de la economía fue considerablemente peor a lo esperado.

Además de las medidas tomadas en el frente interno, la deuda externa de 92 400 millones de dólares y un servicio de la deuda que llegaba a 62.2% del valor de las exportaciones en 1982 requería de atención inmediata (cuadro II.2). Desde el principio, el gobierno de De la Madrid puso en claro que estaba dispuesto a buscar, junto con la comunidad internacional, una solución para que México mantuviera los pagos del servicio de su deuda. El gobierno descartó la acción unilateral de una moratoria, al igual que la creación de un "Club de Deudores" con los otros países endeudados de América Latina. El gobierno de De la Madrid sustituyó la suspensión de pagos "involuntaria" de mediados de 1982 del gobierno anterior, por una historia de cumplimiento cabal de las obligaciones de la deuda, aunque con varias reestructuraciones de los pagos.

A causa del gran número de los préstamos a corto plazo contratados durante 1981 y principios de 1982, los pagos se acumularon en el periodo de 1983 a 1985. La primera ronda de negociaciones se concentró en la restruc-

⁶ El gobierno de López Portillo implantó el régimen dual de tipo de cambio el 1º de septiembre de 1982, cuando se nacionalizaron los bancos y se instituyó el control de cambios generalizado. El régimen dual fue mantenido por el equipo de De la Madrid, a pesar de las objeciones del FMI; en consecuencia, el control de cambio se eliminó. El gobierno fijaba el tipo de cambio controlado y lo aplicaba a todas las transacciones comerciales y de servicios no factoriales. Las salidas de capital debían financiarse al tipo de cambio "libre". La diferencia entre los dos tipos de cambio al principio era grande, pero después de diciembre de 1982 el tipo de cambio controlado se depreció por una suma fija diaria, de modo que tendía a converger con el tipo de cambio libre. El tipo de cambio libre era el precio pagado por el dólar en el mercado y, en principio, se podía comprar cuantos dólares se quisiera al tipo libre. Sin embargo, la tasa de depreciación del tipo de cambio libre también era fijada por las autoridades. En la práctica, el tipo de cambio libre debe haber reflejado el comportamiento real de la demanda y la oferta de dólares ya que no surgió un mercado negro. Véase Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, México, 1990, cuadro 3.1, p. 54.

⁷ "Mexico to Use Resources from Fund", p. 2.

CUADRO II.1. *El ajuste fiscal y el tipo de cambio real, 1980-1991*

Concepto													Promedio			
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a	1991 ^a	1983-88	1983-85	1986-87	1988-90
Ajuste fiscal																
Superávit gubernamental primario (porcentaje del PIB) ^{b, c}	-3.0	-8.0	-7.3	4.2	4.8	3.4	1.6	4.7	6.0	7.6	6.9	5.5	4.1	4.1	3.2	6.8
Requerimientos financieros del sector público (RFSP) (porcentaje del PIB) ^c	7.5	14.1	16.9	8.6	8.5	9.6	15.6	16.9	12.3	5.5	4.0	1.5	11.8	8.9	16.0	7.3
Ajuste del tipo de cambio																
Tipo de cambio real (controlado) (1970 = 100) ^d	107.8	90.8	124.2	135.2	110.9	106.8	155.9	169.8	140.3	127.5	123.4	118.5	...	...	...	...
Tasa de devaluación (en porcentaje)	-10.5	-15.8	36.8	8.9	-18.0	-3.7	46.0	8.9	-17.4	-9.1	-3.2	-4.0	4.1	-4.3	27.4	-9.9

... No aplicable.

^a Cifras preliminares.

^b El superávit primario excluye los pagos de intereses (sobre la deuda interna y externa).

^c Para 1980, Macro Asesoría Económica, *Realidad Económica de México*, 1991, México, 1991, cuadro 20.1, p. 539. Para 1981-1989, Banco de México, citado en Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, 2do. trimestre, 1991, México, 1991, cuadro VIII.1, p. 36. Para 1990, Macro Data, abril de 1992, cuadro 9, p. 10 (las cifras excluyen los ingresos derivados de la privatización de las empresas públicas). Para 1991, Banco de México, *Informe anual*, 1991, México, 1992, p. 8.

^d Para 1980-1990, Banco de México, *Indicadores económicos*, México, febrero de 1992, cuadro IV-17, p. IV-22 (promedios anuales). La cifra de 1991 es el promedio de enero-noviembre. Una disminución (aumento) del índice indica una revaluación (depreciación) real. A partir de 1982, el índice se refiere al tipo de cambio controlado.

turación del principal que vencía durante el resto del decenio. En diciembre de 1982 el gobierno mexicano pidió que los bancos comerciales restructuraran los pagos de 23 150 millones de dólares de principal para el periodo del 23 de agosto de 1982 al 3 de diciembre de 1984. Las negociaciones se completaron en agosto de 1983.⁸ Además, el gobierno mexicano contrató préstamos por valor de 5 000 millones de dólares con los bancos comerciales y un préstamo de 2 000 millones de dólares con el Club de París. Los nuevos préstamos se destinaron primordialmente al pago de los intereses de la deuda preexistente. En el periodo de 1983-1985, el pago de intereses ascendió a 10 700 millones de dólares por año (cuadro II.2). La deuda externa privada también se sometió a una restructuración. Unos 12 000 millones de los 23 000 millones de dólares de esta deuda se restructuraron también a ocho años, con un periodo de gracia de cuatro años, y se protegieron contra el riesgo cambiario con un programa gubernamental.⁹

La restructuración de 1983 redujo sustancialmente los pagos del principal que se vencían entre 1983 y 1984.¹⁰ Sin embargo, a partir de 1985 los requerimientos de financiamiento eran mayores de lo que habrían sido en ausencia de la restructuración de 1983. Habría que subrayar que, a pesar de la restructuración de los pagos de la deuda, las transferencias netas de recursos al exterior permanecieron por encima de 7% como proporción del PIB entre 1983 y 1985 (cuadro II.2). Las elevadas transferencias netas de recursos, indicativas de salidas de capitales en términos netos, se debían —en parte— a que la fuga de capitales continuaba a pesar de las medidas correctivas introducidas por el gobierno (cuadro II.2).

Las metas de la segunda fase —la fase “gradual”— del programa de estabilización incluían reducir la inflación de forma más lenta pero continua, mantener el superávit comercial a niveles adecuados, y recuperar las tasas de crecimiento económico históricas. El ajuste gradual significaba que no se tomarían nuevas medidas drásticas en el campo fiscal y cambiario. A fin de

⁸ Los pagos del principal se espaciaron a lo largo de ocho años, con un periodo de gracia de cuatro años. La sobretasa de interés se fijó en 1 7/8 puntos sobre la tasa interbancaria de Londres (LIBOR), y en 1 3/4 sobre la “tasa prima” de los Estados Unidos. Por lo que respecta a la restructuración de la deuda, véase José Ángel Gurría T., “La política de deuda externa de México, 1982-1990”, México, enero de 1991, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

⁹ El programa, conocido como FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios), se inició en abril de 1983. Las empresas que habían podido restructurar su deuda por un periodo de ocho años podrían entrar al sistema FICORCA. La participación en el sistema implicaba que los pagos serían constantes en términos reales y que podrían hacerse al tipo de cambio controlado. Esto evitaba la concentración de los pagos en los primeros años, que para muchas empresas habría significado la quiebra. El ahorro de las empresas era a veces considerable, dada la diferencia existente entre el tipo de cambio libre y el controlado. Véase *ibid.*, pp. 4-5.

¹⁰ Véase José Ángel Gurría Treviño, “La reestructuración de la deuda: el caso de México”, en Stephany Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 61), México, 1988, gráfica 1, p. 81.

CUADRO II.2. Deuda externa, términos de intercambio y transferencias netas de recursos, 1980-1990

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a	Promedio			
												1983-88	1983-85	1986-87	1988-90
Deuda externa total (miles de millones de dólares) ^b	50.7	74.9	92.4	93.8	96.7	96.6	101.0	107.5	100.4	95.1	98.2	99.3	95.7	104.3	97.9
Deuda externa del sector público (miles de millones de dólares) ^b	33.8	53.0	59.7	66.6	69.4	72.1	75.4	81.4	81.0	76.1	77.8	74.3	69.4	78.4	78.3
Pagos de intereses (miles de millones de dólares) ^c	6.1	9.5	12.2	10.1	11.7	10.2	8.3	8.1	8.6	9.3	9.0	9.5	10.7	8.2	9.0
Deuda externa como porcentaje del PIB ^{b, d}	26.0	29.9	54.2	63.0	55.0	52.4	77.7	76.5	58.1	45.8	41.7	63.8	56.8	77.1	48.6
Relación del servicio de la deuda (porcentaje) ^e	42.4	49.4	62.2	50.4	42.8	43.8	48.6	42.8	43.4	35.9	29.4	45.3	45.7	45.7	36.2
Precio promedio del petróleo exportado (dólares por barril) ^f	31.3	33.2	28.7	26.3	26.8	25.5	12.0	16.1	12.2	15.4	19.1	19.8	26.2	14.0	15.6
Participación de las exportaciones petroleras en el total de las exportaciones (porcentaje) ^g	67.3	72.5	77.6	71.8	68.6	68.2	39.3	41.8	32.6	34.6	33.2	53.7	69.5	40.6	33.5
Tasa prima de los Estados Unidos, nominal (porcentaje) ^h	15.3	18.9	14.9	10.8	12.0	9.9	8.3	8.2	9.3	10.9	10.0	9.8	10.9	8.3	10.1
Términos de intercambio, ajustados por los movimientos de la tasa de interés (1970 = 100) ⁱ	111.4	127.7	85.9	68.9	70.2	72.2	52.6	66.7	59.9	62.9	70.8	65.1	70.4	59.7	64.5
Transferencias netas de recursos al PIB (porcentaje) ^j	n. d.	n. d.	6.3	7.6	6.8	6.9	4.2	2.9	6.8	1.2	0.4	5.9	7.1	3.6	2.8

n. d. No disponible.

^a Preliminar.

^b José Ángel Gurría, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991, anexo 1, p. 26.

^c Para 1980-1988, Banco de México, citado por Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, p. 563. Para 1989-1990, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, 2do. trimestre, 1991, p. 44.

^d Las cifras se calculan usando valores para el total de la deuda externa y el PIB denominados en dólares. Para el PIB, Banco Mundial, "México in Transition: Towards a New Role for the Public Sector", Reporte 8770-ME, Washington, 22 de mayo de 1991, cuadro A3, p. 138.

^e La relación se calcula como "pagos de intereses más amortizaciones" dividido entre el valor de las "exportaciones de bienes y servicios". Para 1980-1981, exportaciones de mercancías, servicios factoriales y no factoriales, amortizaciones y pagos de intereses, Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadros 21.5, 21.6, pp. 563, 567. Para 1982-1984, Banco de México, *The Mexican Economy*, 1989, México, 1989; p. 150; para 1985-1988, *The Mexican Economy*, 1990, p. 161; para 1989-1990, *The Mexican Economy*, 1991, cuadro 55, p. 231.

^f El precio mencionado es un promedio ponderado de la mezcla de petróleos exportada por México. Para 1980-1989, Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, p. 555. Para 1990, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, abril-junio de 1992, año 5, cuadro XI.2, p. 50.

^g Para 1980-1984, Banco de México, *Indicadores económicos*, agosto de 1987, p. IV-H-45. Para 1985-1989, Banco de México, *The Mexican Economy*, 1991, cuadro 38, p. 216. Para 1990-1991, Banco de México, *Informe anual*, 1991, cuadro 4, p. 31. En 1990 se cambiaron la definición y los cálculos de las exportaciones, de modo que las cifras no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

^h Para la fuente del año 1980, véase el cuadro I.5. Para 1981-1990, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, abril-junio de 1992, año 5.

ⁱ Banco de México, *The Mexican Economy*, 1991, cuadro 31, p. 207.

^j El signo negativo significa una entrada neta positiva. Gurría, "La política de deuda externa", p. 10.

CUADRO II.3. *Metas y resultados del primer programa de estabilización, 1983-1985*

<i>Concepto</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>
<i>Inflación (diciembre a diciembre, precios al consumidor) (porcentaje)</i>				
Proyecciones originales del FMI ^a	...	55.0	30.0	18.0
Metas revisadas (gobierno) ^b	...	...	40.0	35.0
Cifras observadas	98.8	80.8	59.2	63.7
<i>RFSP^c (porcentaje del PIB)</i>				
Proyecciones originales del FMI ^a	...	8.5	5.5	3.5
Metas revisadas (gobierno) ^b	...	8.5	5.5-6.5	5.1-5.6
Cifras observadas	16.9	8.6	8.5	9.6
<i>Balanza en cuenta corriente</i>				
Proyecciones originales del FMI (porcentaje del PIB) ^a	...	-2.2	-1.8	-1.2
Cifras observadas (porcentaje del PIB)	-3.6	3.6	2.4	0.7
Metas revisadas (gobierno) (miles de millones de dólares) ^b	...	...	0.0-0.5	1.0-2.0
Cifras observadas (miles de millones de dólares)	-6.2	5.4	4.2	1.2
<i>Crecimiento real del PIB (porcentaje)</i>				
Proyecciones originales del FMI ^a	...	0.0	3.0	6.0
Metas revisadas (gobierno) ^b	...	...	0.0-1.0	3.0-4.0
Cifras observadas	-0.6	-4.2	3.6	2.6

FUENTE: Las metas del FMI y del gobierno son proyecciones originales; véase Nora Lustig y Jaime Ros, *México*, Estudio 7 de Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, marzo de 1987, cuadro 3, p. 67. Las cifras observadas provienen de los cuadros II.1, II.4.

... No aplicable.

^a Fines de 1982.

^b Las cifras revisadas provienen de Presidencia de la República, "Criterios generales de política económica", 1983.

^c Requerimientos financieros del sector público.

frenar la inflación, el gobierno se proponía mantener el déficit fiscal bajo control y fijar el comportamiento de los llamados precios clave —el tipo de cambio, el salario mínimo y los precios de los bienes y servicios públicos— de acuerdo con la meta inflacionaria del programa. La expectativa del gobierno era que si cedía la inflación y se sostenían la corrección del déficit fiscal y de los precios relativos, se podría recuperar la tasa de crecimiento histórica de alrededor de 5% en un periodo de dos años.

EL FRACASO DEL PRIMER PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN

Cuando se anunció el PIRE se esperaba que a raíz de las medidas adoptadas el costo fuera un crecimiento nulo de la producción en 1983, pero seguido de una recuperación gradual hasta retornar a la tasa histórica de 5% anual en 1985. Las expectativas en cuanto a la inflación eran que ésta bajaría a 18% anual en diciembre de ese mismo año (cuadro II.3). Sin embargo, el comportamiento del producto y la inflación resultó ser muy diferente. La caída del PIB en 1983 fue mucho mayor que la esperada, no se logró la reducción esperada en la inflación y, por supuesto, tampoco se restableció la tasa de crecimiento histórica a partir de 1985. El cuadro II.3 presenta una comparación de las metas del programa y el comportamiento real de las variables: en 1983, la tasa de crecimiento de la producción fue de -4.2%, en lugar de cero, mientras que la inflación llegó a 81% en lugar de 55% esperado. En cambio, se rebasó la meta de la cuenta corriente; es decir, el superávit fue mayor que lo planeado. El déficit fiscal (como porcentaje del PIB) fue la única variable que se comportó según lo previsto.¹¹

A principios de 1984 hubo una recuperación económica moderada que continuó hasta mediados de 1985, cuando México afrontó otra crisis de balanza de pagos. El gobierno respondió a esta crisis devaluando el peso y mediante reducciones del déficit fiscal y del crédito interno. El efecto inmediato de estas medidas en el corto plazo fue, nuevamente frenar el crecimiento económico y acelerar la inflación.

Las mismas circunstancias que permitieron la recuperación de 1984 contribuyeron en parte a su interrupción. En particular, el relajamiento de la postura fiscal del gobierno, y la revaluación del tipo de cambio, contribuyeron primero a la recuperación y luego a la crisis de 1985. El deterioro de la postura fiscal y la revaluación cambiaria condujeron al rápido deterioro del superávit comercial a partir de mediados de 1984.¹² Las importaciones se dispararon y se frenó el crecimiento de las exportaciones no petroleras.¹³

La reducción del superávit comercial se agravó por el deterioro de los términos de intercambio de los bienes exportados por México. (En 1985 el

¹¹ Este resultado podría caracterizarse como un caso típico de "sobre-ajuste" porque la reducción del déficit de la cuenta corriente fue más allá de lo requerido por las condiciones externas. Es decir, éstas hubieran permitido un superávit de cuenta corriente menor y, por ende, un nivel de producción mayor.

¹² Jaime Ros, "Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: An Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (comps.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 101.

¹³ Las importaciones aumentaron en 17.8% y las exportaciones no petroleras aumentaron 20.7% en pesos constantes de 1984, mientras que en 1983 se habían contraído las importaciones en 33.8% y las exportaciones no petroleras habían aumentado en 32.5% (cuadro II.4).

valor de las exportaciones petroleras bajó en 11% a raíz de la caída de los precios mundiales del petróleo.)¹⁴

La estrategia para combatir la inflación tampoco tuvo éxito. Es verdad que la inflación se redujo entre mediados de 1983 y fines de 1984,¹⁵ pero en los tres primeros meses de 1985 se quedó a una tasa similar a la de fines de 1984.¹⁶ La medida adoptada de aumentar los precios clave al mismo ritmo que la inflación esperada, no bastaba por sí sola para frenar la inflación porque el resto de los precios continuaba aumentando por inercia y como resultado de la falta de credibilidad del programa.

La falta de credibilidad era resultado de una combinación de factores. El sector privado estaba consciente de las implicaciones del peso de la deuda externa y lo difícil que era lograr la estabilidad en esas circunstancias. El relajamiento del déficit fiscal y el rápido deterioro de la balanza comercial minaban aún más la credibilidad. Dada la carga asociada a la deuda externa, el sector privado percibía que el deterioro de la cuenta comercial no era sostenible, y que —eventualmente— una devaluación del peso era inevitable. Además, como México dejó de cumplir con las metas fijadas en el programa firmado con el FMI, éste suspendió el programa de financiamiento a mediados de 1985, por lo que se desató otra "corrida" contra el peso, que condujo a la crisis de balanza de pagos a mediados de ese año.

¿Por qué fracasó el primer programa de estabilización y por qué resultaron tan poco realistas las metas y las expectativas del gobierno y del FMI? Algunos autores consideran que las políticas aplicadas para combatir la inflación y reducir el desequilibrio de la balanza de pagos fueron inadecuadas.¹⁷ Otros, sin refutar esa interpretación, hacen hincapié en que el programa también fracasó, en parte, por no haber emprendido ciertas reformas fundamentales como la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas.¹⁸

Los hechos subsecuentes en México y otros países en situaciones similares sugieren que las medidas incluidas en el PIRE no bastan para reducir la inflación y corregir los desequilibrios macroeconómicos. Las medidas se ba-

¹⁴ También bajaron en el mercado mundial los precios de otras materias primas exportadas por México. Véase Banco de México, *The Mexican Economy: Economic and Financial Development in 1985, Policies for 1986*, México, junio de 1986, p. 99.

¹⁵ Desde un máximo de 117.2% en abril de 1983 a 59.2% en noviembre y diciembre de 1984. Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 2.1, p. 22.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Véase Nora Lustig y Jaime Ros, *Mexico*, Estudio 7 de Países del WIDER, Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, 1987; y Vladimiro Brailovsky, Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

¹⁸ Véase, por ejemplo, José L. Alberro y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo elaborado para el proyecto Políticas Macroeconómicas de Ajuste en América Latina, HOL/85/543, México, diciembre de 1986.

saban en el supuesto de que una reducción del déficit fiscal nominal, combinada con una gran devaluación inicial seguida de un tipo de cambio fijo, bastarían para detener la inflación y restablecer el equilibrio en la balanza de pagos.¹⁹ Sin embargo, este enfoque subestimó la tensión que se crea entre los objetivos de reducir el déficit fiscal y eliminar la distorsión de los precios relativos (incluido el tipo de cambio), por una parte, y el control de la inflación por la otra. Aunque los salarios no estuvieran plenamente indizados a la inflación pasada, la corrección de precios relativos, la devaluación de la moneda y el aumento de los precios de los bienes y servicios públicos, provocaban aumentos en otros precios y propiciaban una mayor inflación.

El hecho de que la inflación no bajara en 1983 con la rapidez esperada y de que las metas fiscales (como proporción del PIB) se fijaran en términos nominales, tuvo un efecto contraccionista sobre el producto mayor que el esperado porque la demanda agregada en términos reales era inferior a la inferida de las cifras nominales del déficit público. Otro factor que explica la brusca caída del producto es que el efecto contractivo de la devaluación fue también mayor al esperado.²⁰ El "sobreajuste" de 1983 fue desafortunado no sólo por la pérdida en términos de producto e ingreso sino porque generó un falso sentimiento de optimismo. Se pensó que había pasado lo peor y que las políticas ahora podrían dirigirse hacia el abatimiento gradual de la inflación y la recuperación económica. *A posteriori* se hizo patente que esta interpretación estaba errada y México terminó por afrontar de nuevo una crisis de balanza de pagos a mediados de 1985.

También se advierte *a posteriori* que el programa subestimó las limitaciones impuestas por la deuda externa y la medida en que las condiciones externas seguirían siendo adversas en términos de los precios del petróleo y el acceso al crédito. Dada la magnitud de los choques externos, el proceso de ajuste en México requería un cambio en el *stock* y la asignación estructural del capital imposible de lograr de un año para el otro. El proceso de ajuste requería de tiempo y un mayor acceso al crédito externo. Lamentablemente, el exterior no estaba dispuesto a proveerlos.²¹ Como dice un autor: "La pron-

¹⁹ El déficit fiscal nominal se mide como el porcentaje del PIB representado por el requerimiento de préstamos nominales del sector público.

²⁰ Este efecto contraccionista ocurre primordialmente a través de dos mecanismos. Primero, en economías como la de México, una devaluación conduce a una reducción del salario real (véase el capítulo siguiente). Segundo, la devaluación puede desalentar la inversión privada, en vista de su efecto en las condiciones financieras de las empresas que tienen deudas denominadas en dólares. Sin contar con un modelo explícito, no es fácil saber cuál combinación de políticas habría llevado a un "sobre-ajuste" menor. Podría sostenerse que una devaluación nominal inicial menor conduciría a una inflación menor y un nivel de producción mayor pero el peligro es que podría haber una tasa de devaluación menor habría sido suficiente para detener la fuga de capitales.

²¹ Córdoba, "El programa mexicano de reordenación económica", pp. 372-373. Como señala este autor, un gobierno dispone de tres "opciones" para afrontar un choque externo permanente de grandes proporciones: repudiar la deuda externa (e interna), ajustar los ingresos y los

ta terminación de la recuperación de 1984 revelaba la vulnerabilidad de la economía ante los choques externos. En cuanto el ambiente externo se volvió menos favorable y la economía empezó a crecer, la balanza de pagos —y el clima general de las expectativas— se deterioró rápidamente. Este episodio también puso al descubierto las verdaderas dimensiones del sobreendeudamiento y las dificultades de la implantación de políticas de estabilización en un contexto de términos de intercambio en deterioro y, en términos más generales, de cambios en los precios relativos.”²²

¿Deberían haberse introducido desde 1983 reformas estructurales como la liberalización comercial y la privatización? ¿Habrían impedido estas reformas el fracaso del PIRE? Por una parte, el efecto positivo de la liberalización comercial en la inflación en el corto plazo dista mucho de ser evidente. Por el otro, es posible que no hubiese resultado aconsejable lanzar la liberalización comercial cuando la posición de México en términos de reservas internacionales era vulnerable y el financiamiento externo era escaso. Sin embargo, es posible también que algunas de las medidas orientadas a la reforma estructural hubiesen mejorado la relación entre los empresarios y el gobierno, de modo que hubieran impedido nuevas fugas de capitales. Un buen ejemplo de esto es la privatización del sistema bancario.²³ La reprivatización de los bancos podría haber ayudado al gobierno a enmendar sus fricciones con el sector privado y a detener así la fuga de capitales.

Sin embargo, la reprivatización de los bancos en 1983 habría implicado ciertos riesgos. En primer lugar, muchos miembros del gobierno de De la Madrid habían aprobado, e incluso aplaudido, la nacionalización de los bancos decretada por López Portillo pocos meses antes de la toma de posesión de aquél.²⁴ Es posible que un cambio de opinión tan rápido no se hubiese tomado en serio, de modo que no habría fortalecido sustancialmente la credibilidad. En segundo lugar, De la Madrid debía colocarse en el centro del espectro político. El gobierno había aceptado un severo programa del FMI y

gastos públicos de modo que se satisfaga la nueva restricción presupuestal intertemporalmente, o hacer todos los ajustes en el corto plazo para satisfacer la restricción presupuestal presente. La última opción echa toda la carga del ajuste sobre la generación actual. La primera daña gravemente la credibilidad gubernamental. La segunda, que es indudablemente la mejor de las tres opciones, requiere un financiamiento externo adecuado para realizar una transición gradual hacia el nuevo punto de equilibrio.

²² Guillermo Ortiz, “México Beyond the Debt Crisis: Toward Sustainable Growth with Price Stability”, en Michael Bruno et al. (comps.), *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, MIT Press, 1991, p. 286.

²³ La nacionalización de la banca decretada en 1982 por López Portillo indignó a la comunidad financiera y empresarial. Por ello, la reprivatización de los bancos se constituyó en una de sus “demandas” fundamentales. Véase Roberto Newell G. y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Westview Press, Boulder, Colo., 1984, pp. 263-266.

²⁴ Véase un análisis de la división en el seno del gobierno y de las demandas de los banqueros en Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, 1990, pp. 149-153.

se había comprometido a sostener los pagos de su deuda externa. Si además de estas decisiones "impopulares" se hubieran devuelto los bancos al sector privado, tal vez se hubiera acusado al gobierno de ceder totalmente ante las presiones de la derecha, y haberse perdido el apoyo de los líderes de las fuerzas más moderadas, en particular las que estaban ligadas al sector obrero.

Debe subrayarse el hecho de que el primer programa de ajuste fracasó a pesar de la flexibilidad a la baja de los salarios reales. Entre 1983 y 1985 los salarios reales bajaron drásticamente: cualquiera que sea el indicador que se use se obtendrá una caída acumulada de los salarios muy por encima de 30% (cuadro II.4). Sorprendentemente, la caída de los salarios no condujo a huelgas masivas ni al descontento político generalizado. La flexibilidad de los salarios reales dio al gobierno mexicano una libertad de acción poco común. También implicó que la mayor parte de los costos del ajuste pudieran y tuvieran que absorberse en la esfera doméstica.

Los gobiernos de otros países latinoamericanos también sobreendeudados no disfrutaron de la misma flexibilidad. La resistencia salarial en Argentina y Brasil, por ejemplo, fue mucho más fuerte durante este periodo (aunque los salarios bajaron eventualmente cayeron).²⁵ Los gobiernos de Argentina y de Brasil se vieron forzados a distribuir la carga del ajuste entre su propia población y los acreedores externos, en particular los bancos comerciales a través de las respectivas moratorias unilaterales.²⁶ México absorbió internamente todo el costo del ajuste. Pero a pesar de las notables reducciones del déficit fiscal y las drásticas caídas de los salarios reales, el esfuerzo no condujo al éxito. No se restableció la estabilidad de precios ni la tasa histórica del crecimiento económico (cuadro II.4). Peor aún, como ya se dijo, el PIRE terminó con otra crisis de balanza de pagos a mediados de 1985.

DEL CHOQUE PETROLERO DE 1986 A LA CORRIDA CONTRA EL PESO DE 1987

La crisis de balanza de pagos de mediados de 1985 condujo —como se mencionó— a implantar severas medidas de estabilización. Tanto la política fiscal como la monetaria se volvieron restrictivas y se devaluó el tipo de cambio controlado (el libre ya lo había hecho). A diferencia de lo ocurrido con el programa de 1983, el programa de estabilización fue acompañado de medidas estructurales como la aceleración de la liberalización comercial. En julio de 1985 se redujeron sustancialmente los requerimientos de permisos previos

²⁵ Nora Lustig, "Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo: Argentina, Brasil, México y Perú, 1980-1988", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), junio de 1990.

²⁶ Durante los años ochenta, Argentina y Brasil acumularon grandes retrasos en el servicio de la deuda externa con los bancos comerciales.

CUADRO II.4. Principales indicadores económicos, 1981-1991
(Cambio porcentual anual, a menos que se especifique otra cosa)

Concepto	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a	1991 ^a	Promedio			
												1983-88	1983-85	1986-87	1988-90
Producto e ingreso															
Producto interno bruto ^b	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.3	3.3	4.4	3.6	0.2	0.6	-1.0	3.0
PIB per cápita ^{b,c}	5.9	-3.0	-6.3	1.5	0.6	-5.5	-0.1	-0.5	1.5	2.6	1.9	-1.8	-1.5	-2.9	1.2
Ingreso disponible per cápita ^{b,d,e}	3.4	-5.4	-14.2	-1.0	1.9	-15.3	5.0	-5.4	7.9	6.3	n.d.	-5.1	-4.7	-5.7	2.8
Inflación															
Precios al consumidor ^e															
Promedio anual	27.9	58.9	101.9	65.4	57.7	86.2	131.8	114.2	20.0	26.7	22.7	92.9	75.0	109.0	53.6
Diciembre a diciembre	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9	18.8	86.7	67.9	132.5	33.8
Demanda privada															
Inversión ^f	13.9	-17.3	-24.2	9.0	12.2	-10.4	6.8	10.9	9.5	13.6	14.1	-0.3	-2.5	-2.2	11.3
Consumos	7.4	-2.5	-5.4	3.3	3.6	-2.3	-0.2	1.8	6.3	5.7	5.0	0.1	0.4	-1.3	4.6
Salarios reales															
Salarios cotizados por la encuesta															
industrial ^h	5.0	0.1	-24.1	-6.8	1.1	-6.9	-6.5	-0.5	8.9	n.d.	n.d.	-7.7	-10.6	-6.7	n.d.
Salario mínimo ⁱ	1.0	-0.1	-21.9	-9.0	-1.2	-10.5	-6.3	-12.7	-6.6	-9.1	-4.5	-10.5	-11.1	-8.4	-9.5
Remuneración media en el sector manufacturero ^{e,j}	3.8	0.7	-22.8	-7.1	-2.8	-5.9	-1.9	-1.3	9.0	2.9	4.9	-7.3	-11.3	-3.9	3.4
Sector externo															
Importaciones ^k	17.7	-37.9	-33.8	17.8	11.0	-12.4	5.0	36.7	21.3	18.8	16.6	1.4	-4.7	-4.1	25.4
Exportaciones ^k	11.6	21.8	13.6	5.7	-4.5	3.2	10.1	5.8	2.5	3.5	5.1	5.5	4.7	6.6	3.9
Exportaciones no petroleras ^l	9.0	-14.0	32.5	20.7	-9.2	41.0	23.7	15.2	7.5	12.0	12.8	19.5	13.2	32.1	11.5
Balanza comercial (miles de millones de dólares) ^m	-3.8	6.8	13.8	12.9	8.5	4.6	8.4	1.7	-0.7	-3.0	-11.2	8.3	11.7	6.5	-0.7
Balanza en cuenta corriente															
Miles de millones de dólares ⁿ	-16.1	-6.2	5.4	4.2	1.2	-1.7	4.0	-2.4	-5.4	...	...	1.8	3.6	1.2	...
Miles de millones de dólares ^o	...	...	...	...	...	...	...	...	-4.0	-7.1	-13.3	...	...	...	...
Reservas internacionales brutas, fin del periodo (miles de millones de dólares) ^p	5.0	1.8	4.9	8.1	5.8	6.8	13.7	6.6	6.9	10.3	17.6	7.7	6.3	10.3	7.9
Fuga de capitales (miles de millones de dólares) ^q	11.6	6.5	2.7	1.6	0.7	-2.2	0.3	1.1	-2.9	n.d.	n.d.	0.7	1.7	-1.0	n.d.
Tasa de interés promedio (CTES a un mes porcentaje) ^r															
Nominal	...	...	56.6	48.6	60.2	86.7	96.0	69.2	45.0	34.8	21.3	68.7	55.1	91.3	49.0
Real	...	...	-3.8	1.2	9.9	12.3	-2.9	29.2	29.9	8.4	3.6	7.1	2.3	4.4	22.1

... No aplicable.

n. d. No disponible.

^a Cifras preliminares.

^b Para 1980-1984, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, t. 1: *Resumen general*, México, 1988, cuadro 91, p. 194. Para 1985, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, t. 1: *Resumen general*, México, 1990, cuadro 79, p. 118. Para 1986-1987, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*, t. 3: *Cuenta de producción*, México, 1991. Para 1988-1989, cifras revisadas del INEGI, documento inédito. Para 1990-1991, Banco de México, *Informe anual*, 1991, p. 2.

^c La población total por año se calculó con base en las tasas de crecimiento publicadas en Manuel Ordorica, "Las cifras preliminares del censo", *Demos: Carta demográfica sobre México*, 1990, pp. 4-6. Ordorica presenta tasas de crecimiento anual para el decenio de 1980-1990, y cita la cifra preliminar del undécimo censo de población para la población total en 1990, estimada en 81.1 millones de habitantes.

^d Cifras a pesos corrientes para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, cuadro 2, p. 28; para 1985, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, cuadro 2, p. 27; para 1986-1989, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*. Las cifras reales se obtienen usando como deflactor el índice de precios al consumidor (1980 = 100) del Banco de México, *The Mexican Economy*, 1991, México, 1991, cuadro 28, p. 204.

^e Banco de México, *Indicadores económicos*, Resumen, México, febrero de 1992.

^f Para 1981-1984, Banco de México, citado en Nora Lustig y Jaime Ros, México, cuadro 2, p. 66. Para 1985-1990, Banco de México, *The Mexican Economy*, 1991, cuadro 4, p. 178. Para 1991, Banco de México, *Informe anual*, 1991, p. 2. Para 1989-1991 las cifras son preliminares.

^g Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, pp. 118, 120, 123, 126, 129. Para 1985-1987, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, pp. 80, 83, 86, 89. Para 1988-1991, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, julio-septiembre de 1992, cuadro V.1, p. 22.

^h *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 1991.

ⁱ Para 1980-1986, *Salarios compendio estadístico*, México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, diciembre de 1986, cuadro 5A, pp. 25-27. Para 1987-1990, Banco de México, *Informe anual*, p. 119 (1987), p. 136 (1988), p. 138 (1989), p. 139 (1990). Para 1991, GEA Laboral, México, 20 de enero de 1992, p. 27.

^j Para 1981-1990, cifras nominales, Banco de México, *Indicadores económicos*, febrero de 1992, cuadro III-25, p. III-39. Para 1991, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, abril-junio de 1992, año 5, p. 26.

^k Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, pp. 118, 120, 123, 126, 129. Para 1985-1987, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, pp. 80, 83, 86, 89. Para 1988-1991, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, julio-septiembre de 1992, cuadro V.1, p. 22.

^l Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas*, 2do. trimestre, 1991, cuadro IX.1, p. 40. Para 1991, GEA Económico, núm. 17, 12 de marzo de 1992, p. 22.

^m Para 1980-1989, Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, México, 1991, cuadro 21.1, p. 553. Para 1990, Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, cuadro 38, p. 216. Cifra preliminar para 1991, GEA Económico, p. 22. La balanza comercial es la diferencia observada entre las exportaciones y las importaciones de mercancías.

ⁿ Para 1980, Banco de México, *Indicadores económicos*, julio de 1986, p. IV-H-31. Para 1981-1984, Banco de México, *Indicadores económicos*, agosto de 1987, pp. IV-H-32, IV-H-33 (a), IV-H-33 (b), IV-H-33 (c). Para 1985-1989, Banco de México, *Indicadores económicos*, junio de 1990, cuadro 1, p. IV-1.

^o Para 1989-1990, Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, cuadro 38, p. 216. La diferencia observada entre esta fuente y los *Indicadores económicos* para 1989 se debe a un cambio en las remesas estimadas de mexicanos residentes en el exterior. En términos estrictos, estas cifras no son comparables con las de años anteriores. Cifras para 1990 y 1991, Banco de México, *Informe anual*, 1991, p. 2.

^p Para 1980-1982 y 1989, Banco de México, citado en Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, p. 575; para 1983-1988, Banco de México, *Mexican Economy*, 1989, p. 123; para 1990, Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, p. 12; para 1991, Banco de México, *Informe anual*, 1991, p. 2.

^q José Ángel Gurriá y Sergio Fadl, "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989", México, 1990, cuadro 1. La cifra de 1989 es preliminar. La estimación de la fuga de capitales excluye los intereses devengados por el capital fugado y, por lo tanto, es una estimación del "límite inferior" de la fuga.

^r Centro de Análisis e Investigación, *The Mexican Economy: A Monthly Report*, vol. 9, ITAM, junio de 1991, cuadro 1, p. 10. Los CTES (Certificados de la Tesorería del gobierno mexicano).

de importación y la proporción de importaciones no sujetas a este tipo de trámites aumentó de 16.4% en diciembre de 1984 a 64.1% en julio de 1985. Antes del decreto se tenía como meta liberar hasta 45% del total de las importaciones para diciembre de 1985 (cuadro V.2). A la aceleración de la liberalización siguió un aumento de los aranceles para compensar ligeramente la reducción de los permisos. El promedio ponderado de los aranceles aumentó de 23.5% en junio a 28.5% en diciembre de 1985.²⁷ El hincapié en la liberalización comercial señalaba el inicio de lo que habría de convertirse finalmente en un cambio fundamental de la estrategia de desarrollo del país.²⁸

El efecto inicial del programa de estabilización fue una desaceleración del crecimiento de la producción. Estos eran momentos particularmente difíciles para México. Por un lado, no se contaba con financiamiento del FMI tras la interrupción del programa a mediados de 1985 provocada por la incapacidad de México para alcanzar las metas fiscales.²⁹ Por el otro, el gobierno esperaba que las medidas tomadas a mediados de 1985 darian frutos durante el año siguiente, pero tales esperanzas pronto se desvanecieron con la drástica caída de los precios mundiales del petróleo de 1986.

El precio del petróleo bajó de un promedio de 25.5 dólares por barril en 1985 a 12.0 dólares en 1986 (cuadro II.2).³⁰ A pesar de la rápida expansión de las exportaciones no petroleras de 1983 y 1984, a razón de 32.5 y 20.7% anual, respectivamente, la participación del petróleo en el total de las exportaciones llegaba todavía a 68.2% en 1985 (cuadros II.2 y II.4). Además, los ingresos petroleros representaban casi 26.2% del total de los ingresos fiscales.³¹ La economía mexicana todavía era muy vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo en el mercado internacional y reducir dicha vulnerabilidad se convirtió en una meta prioritaria.

Durante la mayor parte de 1986, el choque petrolero debió absorberse internamente, ya que no se disponía de financiamiento externo adicional.

²⁷ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase 1: Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States*, Investigación 332-282, Publicación 2275, Washington, abril de 1990, p. 4-2.

²⁸ En el capítulo V se analizan las reformas emprendidas en el régimen de comercio exterior.

²⁹ Por una desafortunada coincidencia, la suspensión del financiamiento del FMI se dio a conocer al público en un artículo periodístico publicado en los Estados Unidos un día después del terremoto de septiembre de 1985. Gurriá, "La reestructuración de la deuda", p. 93.

³⁰ El gobierno mexicano había previsto cierta caída de los precios del petróleo, pero sus estimaciones estaban muy por debajo de lo que realmente ocurrió. A fines de 1985 se elaboró el presupuesto de 1986 suponiendo un precio de 23 dólares por barril cuando en realidad el precio de la mezcla mexicana de petróleo bajó de 24.7 dólares por barril en diciembre de 1985 a 19.7 dólares en enero de 1986, y continuó bajando hasta llegar a 8.6 dólares en julio de 1986 su nivel más bajo en 12 años (en términos nominales). Véase Banco de México, *Informe anual*, 1986, México, abril de 1987, p. 17; y Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 8.8, p. 247.

³¹ Banco de México, *Informe anual*, 1986, p. 17.

La pérdida de divisas por cuenta de la caída del precio del crudo llegó a 8 500 millones de dólares, el equivalente a 6.7% del PIB, 48% del valor total de las exportaciones y 26.2% de los ingresos del sector público.³² El FMI otorgó un desembolso de emergencia por valor de casi 300 millones de dólares a principios de 1986,³³ pero México no pudo retirar fondos bajo un nuevo acuerdo con el FMI, antes de mediados de noviembre de ese año.³⁴ En 1986 el Banco Mundial hizo un préstamo de 400 millones de dólares para la rehabilitación y la reparación de los daños causados por el terremoto,³⁵ magnitud pequeña cuando se la compara con el impacto del choque petrolero.

A principios de 1986 había rumores de que México declararía una moratoria unilateral de los pagos de la deuda externa.³⁶ En efecto, las autoridades mexicanas habían elaborado un plan para suspender todos los pagos del servicio de la deuda y sustituirlos por depósitos en moneda nacional que se mantendrían en el banco central.³⁷ Sin embargo, los funcionarios norteamericanos lograron convencer al gobierno mexicano de que tal estrategia podría resultarle contraproducente y se comprometieron a entregar nuevos préstamos a México,³⁸ pero el financiamiento sólo llegó al final de 1986.

El choque petrolero de 1986 abrió una oportunidad para considerar un enfoque diferente en cuanto al manejo de la deuda externa, incluida la suspensión unilateral de los pagos. Gracias al terremoto de 1985, México disfrutaba de gran simpatía en la arena internacional. Además, los salarios reales habían bajado drásticamente desde 1983 como para tener que digerir una caída adicional (cuadro II.4). Más importante aún era que el gobierno mexicano había demostrado su compromiso con un programa de reformas orientadas a liberalizar el comercio exterior, reducir el papel del Estado en la economía y mantener políticas macroeconómicas prudentes. Esta situación era de lo más propicia para considerar la suspensión unilateral de pagos como una opción para liberarse de la sobrecarga de la deuda. ¿Fue un error del gobierno dejar pasar esta oportunidad?

³² *Ibid.*; y Ortiz, "Mexico Beyond the Debt Crisis", p. 289.

³³ Gurriá, "La reestructuración de la deuda", p. 94.

³⁴ El acuerdo inicial se completó en febrero de 1986, pero se decidió posponer el acuerdo final hasta que se definiera claramente el curso de los precios del petróleo. *Ibid.*, pp. 95-96, 106-107. Gurriá provee una relación detallada de la insensibilidad manifestada por las agencias multilaterales (el FMI y el Banco Mundial) y por el gobierno de los Estados Unidos ante las penurias experimentadas por México durante ese período.

³⁵ Banco Mundial, "Statement of Loans", América Latina y el Caribe, marzo de 1992, p. 438.

³⁶ Se ha sugerido que las diferencias de opinión en este campo condujeron a la renuncia de Jesús Silva Herzog, quien hasta entonces había sido secretario de Hacienda y Crédito Público. *Ibid.*, pp. 95-96.

³⁷ *Ibid.*, p. 96.

³⁸ En 1985, el gobierno y los bancos comerciales firmaron otro acuerdo de reestructuración que cubría los 48 000 millones de dólares de la deuda a mediano y largo plazos. Se fijaron nuevas fechas para el pago de las amortizaciones, y la LIBOR sustituyó a la tasa prima de los Estados Unidos; también se redujeron los recargos. Gurriá, "La política de deuda externa", p. 5.

La suspensión unilateral de pagos habría agudizado las tensiones existentes con las instituciones financieras internacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, por supuesto, con los bancos comerciales. Si el gobierno mexicano no contaba con el apoyo de los empresarios mexicanos para que los ahorros de divisas, derivados de la suspensión no se desvanecieran en fuga de capitales, la moratoria no era una buena opción. Como no quedaba claro si podía haber dispuesto de ese apoyo, el gobierno decidió no correr el riesgo.

Dada la magnitud del choque petrolero y la falta de apoyo financiero externo, el gobierno mexicano se concentró en dos objetivos: proteger la balanza de pagos y evitar que se agotaran las reservas de divisas en el corto plazo y reducir la vulnerabilidad de México en cuando al comportamiento de los precios mundiales del petróleo en el mediano plazo. Para ello los ingresos petroleros tendrían que representar una porción menor de los ingresos fiscales y del valor de las exportaciones. Era evidente que una moneda subvaluada ayudaría a aumentar las reservas y reducir la dependencia petrolera; pero para mantener subvaluada la moneda se requería una tasa de depreciación del peso mayor lo cual conducía a un incremento de la inflación.

Al aumentar la tasa de depreciación nominal diaria, el tipo de cambio real controlado del peso se depreció 46% durante 1986 (cuadro II.1). La depreciación fue tan grande que el tipo de cambio controlado y el tipo de cambio libre se igualaron a fines de 1986.³⁹ Como era de esperar, la inflación se aceleró y pasó de 63.7% en 1985 a 105.7% en 1986 (cuadro II.4). Sin embargo, la inflación se mantuvo muy por debajo del nivel de la devaluación nominal. Esto se debió a la combinación de contar con salarios reales flexibles hacia la baja, la implantación de políticas crediticias más restrictivas y nuevas reducciones del gasto público.

En términos de la medida convencional, el déficit público aumentó a pesar de la reducción del gasto público programable (es decir, no incluidos los intereses). Sin embargo, el déficit financiero de 15.9% del PIB en 1986 ya no se consideraba como un indicador adecuado de los esfuerzos del gobierno por corregir el desequilibrio fiscal o de la presión ejercida sobre los recursos reales (cuadro II.1). La nueva convención aceptaba que gran parte del déficit financiero era resultado de la inflación y no su causa. El legado del sobreajuste de 1983 fue que debían usarse otros indicadores fiscales para juzgar la medida del esfuerzo y la presión sobre los recursos. Dos medidas usadas desde entonces son el *déficit operacional ajustado* (el déficit financiero ajustado por inflación) que mide la presión ejercida sobre los recursos reales, y el *balance primario* que mide los esfuerzos fiscales del gobierno porque excluye los

³⁹ Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 3.1, p. 55.

renglones que están fuera de su control como es el caso de los pagos de intereses de la deuda interna y externa. Estas dos medidas empeoraron en 1986, pero su deterioro fue relativamente pequeño si se le compara con la reducción de los precios mundiales del petróleo y el impacto de dicha reducción sobre los ingresos fiscales.

En 1986 el PIB bajó en 3.9% (cuadro II.4). Dadas la magnitud del choque petrolero y la carencia de crédito externo adicional, esta contracción del producto no resultaba sorprendente. En efecto, podría afirmarse que las autoridades mexicanas lograron manejar el choque externo y lograron proteger la balanza de pagos y las reservas internacionales del país. El superávit comercial llegó a 4 600 millones de dólares a pesar de la reducción del precio y del volumen de las exportaciones petroleras. Además, las reservas brutas de divisas aumentaron en casi 1 000 millones de dólares terminando el año en 6 800 millones (cuadro II.4).⁴⁰ Una vez más, el grueso de los costos del ajuste se absorbió internamente. En 1986 los salarios reales bajaron entre 2 y 14% según el indicador que se use (cuadro III.2).

La estrategia de encarecer el dólar contribuyó también al objetivo de mediano plazo de reducir la dependencia de México de las exportaciones petroleras. La estructura de las exportaciones experimentó un cambio notable. La proporción de las exportaciones petroleras respecto del total de las exportaciones bajó de 68.2% en 1985 a 39.3% en 1986 (cuadro II.2). Esta reducción se debió, en parte, a la caída del precio del petróleo el cual había bajado de 25.5 dólares por barril en 1985 a 12.0 dólares en 1986 (cuadro II.2) y, en parte, al incremento de 41% de las exportaciones no petroleras durante 1986 (cuadro II.4). Este cambio de la composición de las exportaciones, mantenido a lo largo del tiempo, hizo que la economía mexicana fuese menos vulnerable a las variaciones del precio internacional del petróleo.

Según la concepción oficial, la evolución observada en 1986 demostró que era preferible utilizar la política cambiaria en lugar de restringir las importaciones mediante controles directos, para afrontar la crisis de la balanza de pagos.⁴¹ Las razones eran que la restricción de las importaciones desalentaba las exportaciones al encarecer los bienes importables usados como insumos en la producción de exportaciones, mientras que la depreciación del tipo de cambio estimulaba las exportaciones y reducía las importaciones.

En relación con este punto conviene hacer algunos comentarios. Una depreciación del tipo de cambio encarece indiscriminadamente los bienes importables mientras que el uso de los permisos de importación podría mantener algunos de los bienes importables (por ejemplo, los insumos intermedios) a precios relativos menores. Quizá sea más importante el hecho de que para lograr una devaluación real significativa sin caer en una espiral

⁴⁰ Sin embargo, las reservas netas bajaron en un millón de dólares. *Ibid.*, p. 575.

⁴¹ Banco de México, *Informe anual*, 1986, p. 22.

inflacionaria o en una recesión profunda debe existir una condición fundamental: los precios y salarios deben tener un grado de indización bajo. En particular, los salarios reales deben ser flexibles hacia abajo. Ésta es ciertamente una característica de México. Sin embargo, países, tanto de la región como de fuera, no tienen tal grado de flexibilidad en el mercado laboral. Restringir las importaciones podría ser también menos costoso que devaluar en términos de la inflación, la producción y las pérdidas salariales a corto plazo.⁴² Sin embargo, aumentar las restricciones impuestas a las importaciones habría dado una señal errada al sector privado. Las autoridades mexicanas se esforzaron por convencer a la comunidad empresarial de su compromiso con una transformación de la economía en una orientada hacia el mercado externo. Incrementar los controles directos sobre las importaciones habría significado que el gobierno estaba dispuesto a seguir usando las reglas del juego prevalecientes durante el periodo de la sustitución de importaciones y el desarrollo orientado hacia adentro, cuando lo considerara necesario.

Además de proteger las reservas de divisas y evitar una crisis de balanza de pagos, la subvaluación del peso contribuyó a reorientar la producción del mercado interno al externo. Un dólar "caro" durante un periodo prolongado hizo atractiva la actividad exportadora (en cierto sentido equivalía a otorgar un subsidio a la exportación). Asimismo, un peso subvaluado reduciría los costos producidos por la liberalización de las importaciones, pues la protección ofrecida por un tipo de cambio subvaluado de hecho daría tiempo a las empresas para que se ajustaran a competir en mercados más abiertos.

Sin embargo, intentar mantener fijo el tipo de cambio real traería como consecuencia una plataforma inflacionaria más elevada y, en gran medida, el aumento de la inflación minaba los beneficios antes descritos. Además, un tipo de cambio subvaluado otorgaba a los exportadores y los productores nacionales beneficios artificialmente elevados y una protección a expensas de los salarios. Por último, en virtud de que los efectos contractivos de la devaluación en México siempre han sido mayores que el impacto expansivo (por lo menos a corto plazo), la depreciación del tipo de cambio era incongruente con la recuperación económica. Para reformar los objetivos de lograr la estabilidad de precios y la recuperación económica era necesario frenar la depreciación nominal del peso, pero probablemente esto habría conducido a una revaluación real de la moneda, con la consecuente necesidad de recursos externos adicionales que financiaran el tránsito hacia una nueva senda de crecimiento económico.

Como se mencionó antes, la restructuración de la deuda de 1983 disminuyó las obligaciones inmediatas pero incrementó la necesidad de financia-

⁴² Lustig y Ros, *México*, p. 49.

miento externo a partir de 1985. En consecuencia, el gobierno mexicano empezó a preparar una segunda propuesta de restructuración a mediados de 1984. Este ejercicio concluyó en 1985 y comprendió casi 48 000 millones de dólares de la deuda externa: los 20 000 millones de dólares que se vencían entre 1985 y 1990, los 23 000 millones de dólares que habían sido restructurados en el ejercicio de 1983, y los 5 000 millones de dólares de préstamos nuevos obtenidos en 1983.⁴³ Este ejercicio de restructuración condujo a una distribución más homogénea de los pagos del principal en los años siguientes.⁴⁴ Sin embargo, tras la caída de los precios del petróleo en 1986, los requerimientos de financiamiento externo de México aumentaron.

Ante la amenaza de una moratoria unilateral por parte de México, los bancos comerciales aceptaron con cierta renuencia cooperar con la iniciativa norteamericana conocida como el Plan Baker⁴⁵ y México se convirtió en el "caso piloto" del plan. A fines de 1986 los bancos aceptaron prestar 6 000 millones de dólares de dinero "fresco" y restructurar los pagos de la deuda anterior. Alrededor de 83% de los 52 200 millones de dólares del principal se restructuró a lo largo de un periodo de 20 años, con 7 de gracia, y la sobretasa se redujo de 1.12 puntos porcentuales a 0.8125 sobre la tasa LIBOR. También se restructuró la deuda privada: casi 9 700 millones de dólares se convirtieron en préstamos a 20 años con un periodo de gracia de 7 años.⁴⁶

Por primera vez el acuerdo firmado con los bancos incluía también alrededor de 1 700 millones de dólares de financiamiento contingente en el caso de que la tasa de crecimiento económico fuese menor a la esperada durante el primer trimestre de 1987. El mensaje era claro: el gobierno mexicano haría todo lo que fuese necesario para alcanzar sus metas de estabilización y de reforma estructural; sin embargo, si las medidas adoptadas no resultaran en la recuperación económica esperada, la comunidad financiera internacional se vería obligada a aceptar que el problema radicaba en la falta de financiamiento externo a niveles adecuados y cooperar mediante un incremento en el crédito.

Esta concepción también llevó a que se incrementara el financiamiento de fuentes oficiales.⁴⁷ En septiembre de 1986 el gobierno firmó un nuevo

⁴³ Gurriá, "La política de deuda externa", p. 5.

⁴⁴ Gurriá, "La reestructuración de la deuda", gráfica 2, p. 89.

⁴⁵ Éste fue el nombre que se dio al programa promovido por los Estados Unidos cuando James Baker era secretario del Tesoro. El plan, anunciado en septiembre de 1985, denotaba un cambio por parte de los países acreedores en el manejo oficial del problema de la deuda: de hacer énfasis en la austeridad se pasó a dar importancia al crecimiento económico. El secretario Baker prometió recaudar 29 000 millones de dólares de créditos nuevos en un periodo de tres años para los 15 países llamados "deudores problemáticos" y México era uno de ellos. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The Evolution of the External Debt Problem in Latin America and the Caribbean*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 72, Santiago, 1988, pp. 25-27.

⁴⁶ Gurriá, "La política de deuda externa", pp. 6-7.

⁴⁷ En agosto de 1986 México había negociado un crédito puente de 1 600 millones de dóla-

acuerdo con el FMI por valor de 1 700 millones de dólares para ser desembolsado en entregas trimestrales. Por primera vez en su historia, el Fondo aceptó incluir en el acuerdo una cláusula de financiamiento de contingencia. El gobierno mexicano convenció a las autoridades del organismo de que, si el precio del petróleo cayera por debajo de 9 dólares el barril, se pondrían a disposición de México fondos adicionales hasta por valor de 720 millones de dólares. Además, por primera ocasión un acuerdo del FMI incluía la posibilidad de un relajamiento automático de las metas fiscales en el caso de que la tasa de crecimiento económico fuese menor que la especificada en el acuerdo. El Banco Mundial se comprometió a aportar 2 300 millones de dólares en préstamos netos durante 1986-1987, el primero de varios préstamos de ajuste estructural y sectorial que recibiría México de esta institución.⁴⁸ En conjunto, los fondos privados y oficiales ascendían a 12 500 millones de dólares que, según estimaciones gubernamentales, era la suma requerida para mantener la estabilidad del tipo de cambio y un crecimiento económico moderado.⁴⁹ La contratación de nuevos préstamos de fuentes privadas y oficiales y la reestructuración del principal originó una compleja red de la llamada condicionalidad cruzada impuesta por los acreedores oficiales y los bancos comerciales. Los préstamos del Banco Mundial apoyaban la reforma estructural de México, que así se aceleraría.⁵⁰

En 1987, disponiéndose de mayor financiamiento externo (cuadro II.5), el foco de la política macroeconómica pasó de ser la protección la balanza de pagos a la estabilidad de los precios y la recuperación económica. Teniendo en mente estos objetivos, se redujo la depreciación diaria del peso. Al mismo tiempo se impulsó aún más la disciplina fiscal que aunado al aumento del precio mundial del petróleo condujo a un incremento significativo del superávit primario del sector público: de 1.6% del PIB en 1986 a 4.7% en 1987 (cuadro II.1).

La disponibilidad de nuevos préstamos, la ligera mejora de los precios del petróleo y la evolución favorable de las exportaciones no petroleras generaron en 1987 un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El superávit ascendió a 4 000 millones de dólares, mientras que el nivel de las reservas brutas de divisas llegaba a la suma sin precedente de 13 700 millones de dólares (cuadro II.4). Durante el segundo trimestre de 1987 empezó a recuperarse la actividad económica, lo que produjo al final del año una

res. De este total, cerca de 1 100 provenían de los países de la OCDE (y de algunos países latinoamericanos) y 500 de bancos comerciales. La primera suma se pagó en febrero de 1987, con desembolsos del FMI y del Banco Mundial. Gurriá, "La reestructuración de la deuda", p. 100. De nuevo, Gurriá provee una relación detallada de las dificultades enfrentadas para obtener este crédito puente.

⁴⁸ Gurriá, "La política de deuda externa", pp. 6-7.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁰ Gurriá, "La reestructuración de la deuda", pp. 98-99.

tasa de crecimiento de 1.7% (cuadro II.4). Sin embargo, la inflación siguió siendo elevada en 1987: entre 7 y 8% mensual entre enero y noviembre. La depreciación diaria del peso, aunque a una tasa menor, siguió alentando la inflación a pesar de los esfuerzos fiscales.⁵¹

El manejo del choque petrolero de 1986 y la búsqueda de una restructuración de la composición de las exportaciones hacia las de origen no petrolero, produjeron una plataforma inflacionaria más elevada. Durante 1986 y parte de 1987, las autoridades mexicanas "sobredevaluaron" el peso (cuadro II.1). Esta política trataba en parte de evitar el error anterior de permitir que la moneda se revaluara con demasiada rapidez y se terminara en otra crisis de la balanza de pagos. Sin embargo, el intento de mantener constante el tipo de cambio real condujo a una inflación mayor y una indización mayor de otros precios de la economía. La política cambiaria produjo el ajuste externo a corto plazo, pero a costa de la estabilización. Las consecuencias de la política cambiaria de 1986 fueron la acumulación de una gran cantidad de reservas brutas en el banco central (cuadro II.4) y el cambio de la rentabilidad de las actividades de exportación. Esto allanó el camino para implantar las nuevas medidas antiinflacionarias adoptadas durante 1988 e impulsó la estrategia del desarrollo orientada hacia afuera.

Sin embargo, el carácter todavía precario de la situación económica se puso de manifiesto por la corrida contra el peso que siguió al derrumbe de la bolsa de valores en octubre de 1987. Este "ataque" especulativo contra la moneda resultaba sorprendente porque el país tenía niveles de reservas de divisas sin precedente y las políticas macroeconómica y de reforma estructural iban en la dirección correcta. El gobierno mexicano concluyó que la causa de la volatilidad de las expectativas provenía de la alta tasa de inflación. Esto lo convenció de que debía convertir la lucha contra la inflación de nuevo en prioridad pero ahora con base en mecanismos diferentes. En diciembre de 1987 el gobierno anunció el Pacto de Solidaridad Económica (PASE), conocido más tarde como "el Pacto", que tenía como meta reducir la inflación al 2% mensual al finalizar el año siguiente.⁵²

EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA

El Pacto fue firmado conjuntamente por el gobierno y por los representantes de los trabajadores, los productores agrícolas y el sector empresarial. Sus

⁵¹ La bibliografía económica reconoce las consecuencias inflacionarias de un desliz cambiario.

⁵² Pacto de Solidaridad Económica, conocido como PSE, PASE, o simplemente "el Pacto". Véase Nora Lustig, "México, el 'Pacto de Solidaridad Económica': la heterodoxia puesta en marcha en México", en Guillermo Rozenwurcel (comp.), *Elecciones y política económica en América Latina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1991.

CUADRO II.5. Crédito externo privado y público, 1982-1990
(Millones de dólares)

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a
<i>Deuda neta total</i>	7 429	5 087	2 613	763	73	2 961	-825	-1 190	2 168
Desembolsos	11 196	8 774	6 231	4 817	11 197	9 535	8 434	4 908	7 687
Amortización	3 767	3 687	3 618	4 054	11 124	6 574	9 259	6 098	5 518
<i>Deuda a largo plazo</i>	8 337	4 622	2 461	708	249	3 726	-1 142	-1 065	1 685
Desembolsos	11 196	6 832	4 814	3 572	10 184	8 569	7 165	3 608	5 539
Amortización	2 859	2 210	2 354	2 864	9 522	3 289	8 307	4 673	3 854
• Bancos comerciales	5 975	4 537	2 884	860	-399	4 410	-2 970	-1 986	110
Desembolsos ^b	7 770	5 209	3 075	1 287	253	4 782	1 176	44	430
Amortización	1 795	673	191	427	652	373	5 125	2 031	320
• Bilateral	486	281	55	318	676	1 442	733	346	743
Desembolsos	853	781	619	1 005	1 802	2 666	1 770	1 749	2 243
Amortización	367	501	564	687	1 126	1 223	1 037	1 403	1 500
• Proveedores	4	216	-119	1	-9	-31	-12	24	91
Desembolsos	46	319	143	65	53	34	21	50	123
Amortización	42	104	262	64	62	65	33	27	32
• BIDC y Banco Mundial	1 147	178	603	711	913	393	697	701	706
Desembolsos	1 375	505	979	1 166	1 446	1 086	1 642	1 615	1 772
Amortización	229	327	376	455	533	694	945	914	1 066
• Bonos	725	-588	-473	-488	-519	-934	1 389	-149	35
Desembolsos	1 151	17	0	49	0	1	2 556	150	971
Amortización	426	606	473	537	519	935	1 167	299	936
<i>Deuda a corto plazo</i>	-908	465	152	55	-176	-764	316	-125	483
Desembolsos	0	1 942	1 417	1 246	1 013	966	1 268	1 300	2 147
Amortización	908	1 477	1 264	1 190	1 189	1 730	952	1 425	1 664
<i>Credit Commodity Corporation</i>	145	1 254	-59	-370	-445	-23	217	159	-53
Desembolsos	145	1 309	742	260	157	272	532	491	396
Amortización	0	54	801	630	602	295	315	332	449
<i>Total</i>	7 574	4 279	2 969	205	-44	2 938	-608	-1 031	2 115
Desembolsos	11 341	10 579	7 388	5 077	11 354	9 806	8 966	5 399	8 083
Amortización	3 767	6 299	4 419	4 685	11 726	6 868	9 574	6 430	5 967
<i>FMI</i>	201	1 003	1 204	296	616	320	-69	303	731
Desembolsos	201	1 003	1 204	296	741	600	350	943	1 608
Amortización	0	0	0	0	125	280	419	640	877
Memorándum:									
Pagos de intereses	12 203	10 103	11 716	10 156	8 342	8 097	8 639	9 377	9 018

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pagos de intereses, tomados del cuadro II.2.

^a Excluye los montos destinados a formar parte de las garantías otorgadas a los bancos comerciales en el acuerdo de la deuda firmado con éstos en febrero de 1990. Cifras preliminares.

^b Excluye los recursos incluidos en el acuerdo de la deuda retroactivos a mediados de 1989.

^c Banco Interamericano de Desarrollo.

componentes básicos incluían una reducción adicional del déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva, la liberalización comercial y, por primera vez desde que estalló la crisis en 1982, una política de ingresos que cubría —de hecho— a todos los precios y salarios.⁵³

Inicialmente se dijo que bajo el Pacto el tipo de cambio controlado, el salario mínimo y los precios de los bienes y servicios públicos se ajustarían hacia arriba en diciembre de 1987 y luego se mantendrían fijos hasta fines de febrero. A partir de marzo estos precios se aumentarían cada mes de acuerdo con los niveles de la inflación esperada.⁵⁴ Sin embargo, las medidas anunciadas a fines de febrero de 1988 fueron diferentes.⁵⁵ En los hechos equivalían a una especie de congelamiento de precios y salarios pero acordado en lugar de ser impuesto. El gobierno se comprometió a mantener fijos el tipo de cambio y los precios públicos durante marzo, y a “recomendar” que los salarios mínimos aumentaran sólo 3% y luego se mantuvieran fijos,⁵⁶ y a su vez, el sector privado se comprometía a no elevar sus precios. Durante 1988 el Pacto se renovó cuatro veces.

El programa contemplado por el Pacto tenía tres ingredientes. Primero, el compromiso de aumentar el superávit fiscal primario y contraer la oferta de crédito interno para controlar la demanda agregada. Segundo, la introducción de una política de ingresos para romper la inflación inercial y estabilizar las expectativas. Por último, la adopción de un programa de reforma estructural que incluía una aceleración de la liberalización comercial (analizada en el capítulo v) y la desincorporación de empresas públicas (analizada en el capítulo iv).⁵⁷ El Pacto produjo buenos resultados de inmediato. Durante el segundo semestre de 1988, la inflación alcanzó un promedio de 1.2% mensual, incomparablemente menor que el 9% registrado durante el mismo

⁵³ El superávit primario del sector público aumentaría 3 puntos porcentuales en 1988. El crédito privado se restringiría mediante la fijación de topes crediticios iguales a 90%, y más tarde a 85%, del saldo promedio vigente de los bancos comerciales en diciembre de 1987. Ortiz, “México Beyond the Debt Crisis”, pp. 291-292.

⁵⁴ Los trabajadores, los empresarios y el gobierno se pondrían de acuerdo sobre una canasta “básica”. Después de febrero proyectarían conjuntamente la inflación sobre la base de esta canasta básica y aceptarían un aumento de salarios y precios acorde con esta proyección. El “Pacto” incluía una cláusula para el caso en que la inflación superara a la tasa proyectada en cinco puntos porcentuales acumulados. En estas circunstancias, los salarios mínimos se ajustarían plenamente a la inflación anterior. Pedro Aspe, “Estabilización macroeconómica y cambio estructural: la experiencia de México (1982-1988)”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

⁵⁵ No resulta claro si este cambio de las medidas de política económica no se conocía en diciembre, o si se mantuvo en secreto para evitar las reacciones negativas del público y el sector empresarial.

⁵⁶ Este aumento de 3% en los salarios mínimos era mucho menor que la pérdida del poder adquirido acumulada durante enero y febrero. La inflación (IPC) en enero llegó a su nivel más alto igual a 15.5% mensual y en febrero bajó a 8.3%. Aspe, “Estabilización macroeconómica”; y Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 2.1, p. 23.

⁵⁷ Ortiz, “Mexico Beyond the Debt Crisis”, pp. 291-293.

periodo de 1987.⁵⁸ En 1988 el PIB real creció a 1.3%, las exportaciones no petroleras a 15.2%, y la inversión privada a 10.9% (cuadro II.4). Sin duda, el Pacto tuvo una mejor suerte que la del programa de estabilización ortodoxo de 1983 en término de los resultados. La reducción de la inflación fue mucho mayor, el crecimiento económico fue positivo, y los salarios reales bajaron considerablemente menos que en 1983, aunque también partían de un nivel menor que el de ese año (cuadro II.4). Sin embargo, entre los dos programas hay una diferencia fundamental. El Pacto se implantó cuando las reservas de divisas eran elevadas (se estimaban en casi 13 700 millones de dólares), y aun aumentaron poco después a 16 000 millones de dólares. Las reservas permitían que el gobierno sostuviera un tipo de cambio nominal fijo mientras se reducían los aranceles y, tanto la demanda, como la producción podían experimentar una ligera expansión. Un año más tarde, en marzo de 1989, las reservas de divisas se estimaron en casi 6 000 millones de dólares. Es decir, el "costo" del paquete de políticas, medido en términos de la pérdida de reservas, ascendía a unos 10 000 millones de dólares. En cierto sentido, las reservas de divisas desempeñaban en México el papel que el apoyo financiero estadounidense había desempeñado en el programa de estabilización de Israel. En virtud de que México no tenía acceso a nuevos recursos de financiamiento, como no fuera una moratoria, tenía que usar sus propios ahorros.⁵⁹

Dado el éxito del Pacto uno se pregunta cuáles fueron las medidas clave y por qué no se había intentado antes un programa similar. La disminución espectacular de la inflación debe atribuirse, sin duda, a la adopción de una política de ingresos mientras se mantenían la disciplina fiscal y monetaria. De acuerdo con los resultados de un ejercicio econométrico, la contribución de la política de ingresos a la reducción de la inflación fue significativa.⁶⁰ En el pasado, las autoridades mexicanas se resistían a usar cualquier mecanismo de control generalizado de precios y salarios. Algunos funcionarios se oponían porque no estaban convencidos de su validez teórica. Otros se oponían al uso de los controles de precios por razones pragmáticas. El fracaso del Plan Austral en Argentina y del Plan Cruzado en Brasil, donde la política de ingresos fue pieza central, habían sembrado cierto escepticismo en relación con el uso de ésta. La política de ingresos implicaba poner en juego la credibilidad del gobierno en una época en que la confianza en la capacidad gubernamental para manejar la economía era particularmente escasa. Es posible que durante los años anteriores el gobierno mexicano

⁵⁸ Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, cuadro 2.1, pp. 22-23.

⁵⁹ *Ibid.*, cuadro 14.2, pp. 412-413.

⁶⁰ Véase Daniela Gressani, "The Effects of the Mexican Stabilization Program on Inflation: Simulation Results with a Model for Wage and Price Determination", Banco Mundial, octubre de 1989.

haya considerado que estaba demasiado desacreditado frente al sector privado como para arriesgar la poca credibilidad que le quedaba en introducir una política de ingresos.

Sin embargo, eventualmente quedó claro para los escépticos que la disciplina fiscal y monetaria no bastaría por sí sola para abatir la inflación. Además, se tenía como ejemplo el caso de Israel, donde el gobierno había logrado frenar la inflación mediante un paquete que combinaba la austeridad fiscal y la política de ingresos. Por último, en 1988 se conjugaron varias condiciones que volvían menos riesgosa que antes la decisión de usar dicha política. Primero, aunque México no podía contar con financiamiento externo adicional, como lo había recibido Israel, el Banco de México tenía reservas internacionales sin precedente.⁶¹ Las reservas ayudaban a dar credibilidad a la medida de fijar el tipo de cambio y, además, podían usarse parcialmente para financiar el deterioro esperado en la balanza comercial a raíz de la inevitable apreciación real del peso que seguiría a su fijación. Segundo, el recorte fiscal adicional que se requería era viable porque la mayor parte del ajuste ya se había hecho. Tercero, en 1988 el peso estaba subvaluado de tal modo que la inevitable apreciación del tipo de cambio podría ser menos dañina y de manejo menos complicado. Cuarto, aunque el gobierno de De la Madrid no gozaba de popularidad, el Estado mexicano tenía el contexto institucional y la autoridad necesaria para lograr que la implantación de una política de ingresos resultara más fácil que en otros países. El carácter corporativista del sistema político proveía al gobierno de interlocutores adecuados para la implantación de tal política y la vasta experiencia del Estado mexicano en lo que respecta a la regulación de los precios podría aplicarse a las nuevas circunstancias. De igual modo, el hecho de que no se hubiese desgastado la política de ingresos, por infructuosos congelamientos anteriores como ocurrió, por ejemplo, en Brasil, volvía más creíble la medida.

En cierta forma, las cuatro condiciones mencionadas existían desde fines de 1986, pero los funcionarios mexicanos todavía confiaban en que para reducir la inflación bastarían la austeridad fiscal y disminuir la tasa de depreciación del peso. El cambio de posición ocurrió después del inesperado derrumbe del peso en noviembre de 1987 y el brinco de la inflación que siguió⁶² aunque las condiciones para establecer un programa semejante al Pacto existían desde por lo menos el último trimestre de 1986. El exceso de cautela, en la política económica pudo haber generado pérdidas mayores

⁶¹ Aspe, en "Estabilización macroeconómica", destaca la falta de apoyo externo, tanto del FMI como de los bancos comerciales. Véase también el cuadro II.5.

⁶² Aunque algunos observadores dirían que la devaluación de noviembre de 1987 no era necesaria, tal devaluación se convirtió en uno de los factores que allanaron el camino para implantar el Pacto. La aceleración de la inflación a niveles sin precedente alentó a los funcionarios del gobierno a explorar nuevos caminos en la política de estabilización del país.

que las necesarias para una población que ya había sufrido en dosis considerables los costos del ajuste (véase el capítulo siguiente).

Quizá la medida más controvertida del Pacto fue la aceleración de la liberalización comercial. El arancel máximo se redujo de 40 a 20%; se eliminaron los precios oficiales de las importaciones, así como los permisos de importación en todos los renglones, a excepción de ciertos productos agrícolas, los automóviles y los productos farmacéuticos.⁶³ La liberalización comercial combinada con la revaluación del tipo de cambio se tradujo en un empeoramiento considerable de la balanza comercial. Este deterioro volvió menos creíble la política de mantener fijo el valor del peso, y la propia liberalización comercial, al mismo tiempo que frenaba la repatriación de capitales.

Aunque la liberalización comercial sirvió para recobrar la confianza de la comunidad empresarial mexicana e internacional porque demostraba la decisión de México de implantar la reforma estructural a fondo, también producía el efecto contrario en virtud de que no estaba claro si la liberalización y el tipo de cambio fijo podrían sostenerse dado el deterioro en la balanza comercial. A fin de impedir que los capitales salieran del país, la tasa de interés real interna tuvo que mantenerse elevada para compensar el riesgo cambiario y durante unos dos años, la tasa de interés real interna permaneció muy elevada (cuadro II.4),⁶⁴ lo que aumentaba significativamente la carga del servicio de la deuda interna. En 1988 la deuda interna ascendía a casi 18.5% del PIB. Puesto que la tasa de interés real se acercaba en promedio a 30% anual, los pagos de intereses de la deuda interna se llevaban alrededor de 6% del PIB.⁶⁵ Esto ejercía presión sobre las cuentas fiscales, poniendo así en peligro los esfuerzos de estabilización. En consecuencia, fue necesaria una reducción mayor en el gasto público distinto de los intereses y un incremento mayor de los ingresos fiscales.⁶⁶ La elevada tasa de interés doméstica también implicaba grandes transferencias de recursos al sector privado, en particular a los estratos de ingreso superiores.

Cabe preguntarse entonces si la decisión de haber acelerado la liberalización comercial fue conveniente cuando se sabía que era inevitable una re-

⁶³ Ortiz, "Mexico Beyond the Debt Crisis", p. 292. Véase en el capítulo v una descripción más detallada de la liberalización comercial.

⁶⁴ Durante 1989 la tasa de interés real interna anualizada llegó a 30% en promedio. Sweder van Wijnbergen, "Debt Relief and Economic Growth in Mexico", *World Bank Economic Review*, vol. 5, núm. 3, 1991, pp. 452-453. Entre enero y junio de 1989, el rendimiento real implícito anual de los Certificados de la Tesorería llegó a 38%. Banco de México, *The Mexican Economy, 1990: Economic and Financial Development in 1989, Policies for 1990*, México, mayo de 1990, p. 77.

⁶⁵ Ortiz, "Mexico Beyond the Debt Crisis", p. 294; y Banco de México, *The Mexican Economy, 1989: Economic and Financial Development in 1988, Policies for 1989*, México, mayo de 1989, p. 120.

⁶⁶ Véase un análisis más detallado de la relación entre la política cambiaria, las tasas de interés y las cuentas fiscales durante el Pacto, en Daniel F. Oks, "Stabilization and Growth Recovery in Mexico: Lessons and Dilemmas", Documento de Trabajo WPS 833, Banco Mundial, enero de 1992.

valuación del tipo de cambio.⁶⁷ Para apoyar la liberalización comercial se esgrimía que ésta contribuiría a reducir la inflación si se lograba que los precios externos funcionaran como un "tope". No obstante, un estudio reciente no halló pruebas claras de que la liberalización comercial tuviese a corto plazo un efecto significativo en los márgenes de ganancia y, por ende, en los precios.⁶⁸ Pero, dejando de lado los costos y los beneficios a corto plazo, si la meta era avanzar hacia el libre comercio, la atmósfera del Pacto era políticamente propicia para acelerar la liberalización comercial. El alto nivel de reservas y un tipo de cambio inicialmente subvaluado constituían una base sólida; sin embargo, quizá hubiera sido más conveniente posponer la liberalización del comercio hasta que la inflación estuviese bajo control.⁶⁹ Ello tal vez habría conducido a tasas de interés internas más bajas.⁷⁰

El éxito del Pacto se debió a las condiciones iniciales prevalecientes y a las características de su ejecución. Tres condiciones fueron particularmente cruciales: la disciplina monetaria y fiscal, la solidez de las cuentas externas medida en términos de la disponibilidad de reservas y el comportamiento de las exportaciones, y el hecho de permitir un realineamiento de los precios relativos antes de que se "congelaran" los salarios y los precios.⁷¹

Por lo que respecta a la ejecución del Pacto, conviene resaltar varios aspectos. Primero, el Pacto incluyó medidas estrictamente ortodoxas para combatir la inflación, tales como la reducción del déficit fiscal y la restricción del crédito interno, segundo, la forma de aplicar el programa difería notablemente de la que se había seguido en Argentina y en Brasil ya que las decisiones se tomaron por consenso y no por decreto.⁷² El gobierno, preocupado por la mala reputación de los congelamientos de precios y salarios,

⁶⁷ La apreciación real es inevitable porque el valor nominal del peso se mantiene fijo mientras que la inflación, aunque menor, continúa.

⁶⁸ Véase Alain Ize, "Trade Liberalization, Stabilization and Growth: Some Notes on the Mexican Experience", Documento de Trabajo del FMI, WP/90/15, Washington, marzo de 1990.

⁶⁹ Véase Rudiger Dornbusch, "Policies to Move from Stabilization to Growth", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1990, Banco Mundial, Washington, 1991, pp. 19-48.

⁷⁰ Sin embargo, no está claro *a priori* cuál política hace que se eleven las tasas de interés internas. ¿Será porque la demanda de dinero aumenta como resultado de la reducción de la inflación y la oferta monetaria no se acomoda a tal aumento? ¿O será porque la regla del tipo de cambio fijo no es creíble y las tasas de interés elevadas son sólo un premio al riesgo de conservar activos denominados en pesos? Como señala Aspe, esto plantea un dilema serio acerca de la política monetaria ya que en un caso habría que aumentar la oferta monetaria y en el otro la política monetaria debe continuar siendo restrictiva para ganar mayor credibilidad. Aspe, "Estabilización macroeconómica".

⁷¹ Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica", p. 35.

⁷² Véase un análisis de la política y el lado de la economía política del Pacto en Robert Kaufman, Carlos Bazdresch y Blanca Heredia, "The Politics of the Economic Solidarity Pact in Mexico: December 1987 to December 1988", ponencia presentada en la Conferencia sobre la Economía Política de las Transiciones Democráticas, Banco Mundial, Washington, 4-5 de mayo de 1992.

jamás mencionó las palabras “congelación” o “heterodoxo” al referirse a las medidas o características del Pacto. Además, el gobierno no se comprometió a mantener indefinidamente fijos los precios de bienes y servicios públicos o el tipo de cambio controlado. En principio, las medidas estaban sujetas a revisión cada vez que las partes se reunieran para discutir el Pacto. Se tomó esta precaución para preservar la credibilidad gubernamental en caso de que las condiciones iniciales no pudieran sostenerse.⁷³ Por último, el gobierno desde el principio se diseñó un mecanismo —una comisión integrada por altos funcionarios y por representantes de las organizaciones laborales, agrícolas y empresariales— encargado de supervisar semana a semana la evolución del Pacto. Este monitoreo servía para alertar rápidamente al gobierno sobre situaciones de escasez de algún producto y las violaciones a lo acordado por los participantes renuentes.⁷⁴

EN BUSCA DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

El Pacto logró controlar la inflación, pero el producto seguía creciendo muy lentamente. Pronto se hizo evidente que la disciplina fiscal y las reformas estructurales podrían ser condiciones necesarias para el crecimiento económico, pero de ninguna manera resultaban suficientes. La disciplina fiscal era esencial para recuperar y mantener la estabilidad financiera y de precios, pero también tenía efectos desalentadores sobre la inversión privada.⁷⁵ El gobierno mexicano no podía promover la recuperación con políticas expansivas del gasto público o el crédito porque ello atizaría la inflación y minaría la confianza del sector privado, que tanto esfuerzo había costado ganar. Por su parte, el sector privado tampoco tomaba la iniciativa de invertir porque temía que la política económica fracasara o se modificara. El gobierno de Salinas, que llegó al poder en diciembre de 1988, afrontaba el desafío de terminar con este estancamiento.⁷⁶

⁷³ Sin embargo, estas revisiones periódicas introdujeron también una incertidumbre mayor sobre la capacidad de sostener las condiciones del Pacto, la que se tradujo en tasas de interés internas muy elevadas.

⁷⁴ Córdoba, “Diez lecciones de la reforma económica”, p. 35, sostiene que el Pacto transmitía un sentimiento de “justicia” en la carga de los costos de la estabilización. Sin embargo, dada la evolución de los salarios reales y de las tasas de interés reales, esto no queda claro.

⁷⁵ Rojas Suárez afirma que “las preocupaciones del público en relación con la capacidad del gobierno de sostener los esfuerzos fiscales y monetarios constituían también un factor importante para el fracaso de los programas de ajuste implantados durante el periodo de 1983-87”. Liliana Rojas Suárez, “From the Debt Crisis toward Economic Stability: An Analysis of the Consistency of Macroeconomic Policies in Mexico”, Documento de Trabajo del FMI WP/92/17, Washington, marzo de 1992, p. 28.

⁷⁶ Salinas había ejercido una fuerte influencia en la definición de la política económica, sobre todo entre 1986 y 1988, durante el gobierno de De la Madrid. Como secretario de Programación y Presupuesto, Salinas propuso muchas de las reformas implantadas y ayudó a su coordinación.

Tras de tomar posesión, Salinas anunció el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Este programa destacaba el compromiso del gobierno con la recuperación del crecimiento sin sacrificar la estabilidad de precios. La recuperación se veía obstruida por la gran transferencia negativa de recursos al exterior que México había debido hacer, año tras año, desde que estalló la crisis a mediados de 1982. Entre 1983 y 1988 el monto de los recursos netos transferidos al exterior equivalió a 5.9% del PIB anual (cuadro II.2).⁷⁷ En contraste, durante los 11 años anteriores a 1982 México había recibido transferencias positivas por valor de 15 000 millones de dólares.⁷⁸ La transferencia neta de recursos al exterior de 1983 a 1988 no era el resultado de una economía pujante donde la población optó por gastar menos de lo que producía, como ocurría en Alemania, Japón y Corea del Sur, sino que era el subproducto de la falta de acceso a crédito externo y de la fuga de capitales. Ante la falta de financiamiento, el esfuerzo de producir dichas transferencias se traducía en una economía deprimida, altos niveles de inflación y salarios bajos.

Quedaba claro para el gobierno que la prioridad debía ser eliminar la tendencia observada en las transferencias de recursos para que México no tuviera que producir los grandes superávits de la balanza comercial destinados a financiar el servicio de la deuda y la fuga de capitales. Mantener elevada la tasa de interés real interna podía ser sólo una solución temporal para frenar la fuga de capitales en vista de su efecto negativo sobre la situación fiscal y el crecimiento económico. La solución a la fuga de capitales tenía que provenir de medidas que fuesen sostenibles en el tiempo.

Para reducir las transferencias de recursos al exterior era esencial concentrar los esfuerzos en tres objetivos: disminuir la carga del servicio de la deuda, alentar la repatriación de capitales y atraer la inversión extranjera. El reto consistía en convencer al sector privado nacional y extranjero de que la economía mexicana era viable y digna de confianza. En el proceso, también había necesidad de convencer al gobierno de los Estados Unidos, porque sin el apoyo norteamericano no podría obtenerse financiamiento oficial ni reducirse la deuda.

Luego de cuatro reestructuraciones, varias operaciones de *swaps* y una operación de colocación de deuda descontada, la deuda externa seguía sien-

⁷⁷ Las transferencias netas de recursos se definen como la suma de las amortizaciones brutas, los pagos de intereses y otras salidas netas (es decir, la fuga de capitales), menos la suma del crédito externo bruto, la inversión extranjera directa y las remesas netas. Véase un análisis de la forma como transferencias de recursos al mundo exterior excesivamente altas limitan las políticas de estabilización y la recuperación económica, por ejemplo, en Ortiz, "Mexico Beyond the Debt Crisis"; y Rudiger Dornbusch, "Mexico: Stabilization, Debt and Growth", *Economic Policy: A European Forum*, vol. 3, octubre de 1988, pp. 262-267.

⁷⁸ Brailovsky, Clarke y Warman, *La política del desperdicio*, p. 364. Las cifras se miden en precios de 1970.

do un obstáculo fundamental para la recuperación, o al menos así era percibido por el sector privado.⁷⁹ Por ello se consideró necesario llegar a un acuerdo de reducción de la deuda con los bancos comerciales para disminuir el monto de las transferencias netas de recursos y fortalecer la confianza del sector empresarial. La seriedad y determinación del gobierno mexicano fueron un factor importante para que el gobierno estadounidense se decidiera a poner en práctica el llamado Plan Brady, la nueva estrategia de la deuda orientada a reducir el monto y servicio de la deuda externa de aquellos países elegibles.⁸⁰ El Plan Brady se anunció el 10 de marzo de 1989. Como habría ocurrido en el pasado, México se convirtió en el primer país en firmar un acuerdo con los bancos comerciales conforme al nuevo plan. El acuerdo en principio se firmó con el comité asesor representante de los bancos en julio de 1989, y el acuerdo final en febrero de 1990.

El ahorro directo en términos de flujo de caja, derivado del acuerdo, no fue cuantioso. Sobre la base de las tasas de interés prevalecientes en 1990, dicho ahorro se estimó en casi 1 000 millones de dólares anuales durante los primeros cinco años,⁸¹ o sea, alrededor de 10% del total del pago anual de intereses. Sin embargo, los funcionarios del gobierno al igual que los economistas y observadores confiaban en que el efecto indirecto del acuerdo fuera mucho más importante y que fortalecería la confianza del sector privado, alentaría la repatriación de capitales y, en consecuencia, reduciría las tasas de interés internas y estimularía el crecimiento económico.⁸²

Como esto no ocurrió con la rapidez deseada, hubo necesidad de emprender otras acciones. A principios de 1990 se aplicaron con celeridad reformas al régimen de comercio exterior y a la participación del sector público en la economía (véanse los capítulos IV y V). Sin embargo, éstas no produjeron un cambio significativo en las entradas de capital que se necesitaban con urgencia. La recuperación de México dependía del ahorro externo para financiar el exceso de importaciones sobre exportaciones asociado a los mayores niveles de la actividad económica. Por decirlo de alguna manera, se necesitaban medidas de espectacularidad suficiente como para dar un giro rotundo a las expectativas, y que recobraran el entusiasmo del sector privado. Durante 1990 hubo dos iniciativas que cumplieron este papel: la reprivatización de los bancos y la búsqueda de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

⁷⁹ Gurría, "La política de deuda externa".

⁸⁰ Llamado así por el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, durante cuyo periodo se anunció el plan.

⁸¹ Con las tasas de interés de 1992, el ahorro implicado por el acuerdo en el flujo de caja fue menor aún. Las estimaciones iniciales se calcularon con una LIBOR de casi 9% anual; dos años más tarde, las tasas LIBOR bajaron a casi la mitad de modo que el ahorro en el flujo de caja fue menor durante este periodo.

⁸² Véase, por ejemplo, el análisis de Van Wijnbergen, "Debt Relief and Economic Growth", pp. 437-455.

A principios de mayo de 1990 el gobierno anunció formalmente que privatizaría los bancos. Esto tuvo un efecto inmediato sobre las expectativas y las entradas de capital se aceleraron y como resultado las tasas de interés nominales internas de los CETES (Certificados de Tesorería), bajaron 14 puntos porcentuales entre marzo y junio del mismo año, cuando llegaron a 32.4%.⁸³ Esta caída representó un cambio en el comportamiento de las tasas de interés reales internas que se habían ubicado en más de 40% durante gran parte del año anterior.⁸⁴ Las tasas de interés reales bajaron de un promedio de 29.9% en 1989 a 8.4% en 1990 (cuadro II.4). Más importante fue el hecho de que este cambio del comportamiento de las tasas de interés señaló el fortalecimiento de la confianza del sector privado por tanto tiempo esperado.

El otro anuncio importante ocurrió en agosto de 1990, cuando Salinas explicitó la intención de México de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Esta iniciativa fortaleció la confianza empresarial porque (como se verá en el capítulo v) volvió más improbable dar marcha atrás a la reforma estructural y creó nuevas oportunidades de inversión. Como resultado del fortalecimiento de la posición crediticia, el capital siguió llegando y las tasas de interés internas siguieron bajando. La tasa de interés de los CETES bajó en otros 6.4 puntos porcentuales entre junio y diciembre de 1990, cuando alcanzó el nivel de 26 por ciento.⁸⁵

Las entradas netas de capital son iguales a la suma de la repatriación de capitales, de los préstamos externos netos y la inversión extranjera. Las cuentas de la balanza de pagos no incluyen cifras sobre la repatriación de capitales; sin embargo, los datos provenientes de otras fuentes indican que ha sido elevada. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, estimó que la repatriación de capitales llegó a 4 300 millones de dólares durante 1990.⁸⁶ En total, las entradas (netas) de capital han aumentado con rapidez. Ascendieron a 3 000 millones de dólares en 1989 y a 9 700 millones en 1990. En el periodo de enero-julio las entradas de capital aumentaron de 4 700 millones de dólares en 1990 a 12 200 millones en 1991. Ciertas estimaciones ubican la cifra total de las entradas de capital, entre enero y septiembre de 1991, en alrededor de 15 000 millones de dólares.⁸⁷ En 1991 la inver-

⁸³ Banco de México, *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, mayo de 1991, p. 80.

⁸⁴ Las tasas de interés bajaron inmediatamente después del acuerdo en principio con los bancos comerciales, logrado en julio de 1989, pero luego volvieron a aumentar. Véase la evolución de las tasas de interés en Banco de México, *Mexican Economy, 1990*, p. 79; y Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México, 1991*, cuadro 9.9, p. 325.

⁸⁵ Banco de México, *Mexican Economy, 1991*, p. 81.

⁸⁶ Esta cifra incluye 2 900 millones de dólares registrados bajo un nuevo programa de amnistía fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Mexico: A New Economic Profile", México, 12 de diciembre de 1991, p. 23.

⁸⁷ GEA Económico (Grupo de Economistas y Asociados), México, 12 de diciembre de 1991, p. 19. Las cifras se basan en datos tomados del Banco de México.

sión extranjera se aproximó a 10 000 millones de dólares, y resulta interesante advertir un cambio marcado en su composición. La inversión extranjera directa prácticamente no aumentó entre 1990 y 1991, mientras que la inversión en cartera se quintuplicó en 1991.⁸⁸ Esto habla bien de la confianza que inspira México y del mayor refinamiento de sus mercados financieros. Lo preocupante es que gran parte de la inversión en cartera no es de largo plazo (o sea, de 10 años o más), lo que refleja la cautela de los inversionistas en cuanto al futuro del país. Sin embargo, otra señal del optimismo reinante en los mercados es el incremento del crédito externo, en particular los préstamos otorgados al sector privado mexicano.

Además del Plan Brady y los flujos de capital privado, el apoyo oficial del exterior también contribuyó al financiamiento de la recuperación de México. Por ejemplo, en mayo de 1989 el FMI aprobó un préstamo por valor de 4 100 millones de dólares, el cual se entregaría en abonos trimestrales hasta febrero de 1992. El Banco Mundial hizo un préstamo por casi 2 000 millones de dólares en 1989 y se comprometió a prestar cantidades similares, en promedio, entre 1990 y 1992.⁸⁹ Asimismo, ambas instituciones y Japón adelantaron sus desembolsos para reunir las garantías exigidas por los bancos comerciales a la firma del acuerdo bajo el Plan Brady.

La contribución de los Estados Unidos ha sido más intangible pero también importante. El apoyo del gobierno de este país fue esencial para tener acceso a las fuentes de crédito oficiales y para concretar las negociaciones del acuerdo Brady de la deuda externa. Si los Estados Unidos no hubieran presionado a los bancos comerciales, probablemente no se habría llegado a un acuerdo con tanta rapidez. Otra contribución crucial fue la respuesta positiva del gobierno estadounidense ante la propuesta de negociación del acuerdo norteamericano de libre comercio (conocido en los Estados Unidos como NAFTA).

En 1991, todo parecía indicar que, por fin, había comenzado la recuperación y los largos años de austeridad llegaron a su fin. Las reformas adoptadas y la mayor estabilidad de precios habían generado suficiente confianza en los empresarios para producir un viraje en el comportamiento de la economía. En 1991 la inflación cerró en 18.8%, y la tasa de crecimiento del PIB se estimó en 3.6% (cuadro II.4).

No obstante, no estaba garantizado que dicha recuperación fuera sostenible; en particular, subsistieron dos motivos de preocupación. Uno era la tasa de inflación. Aunque la inflación estaba bajo control, México todavía

⁸⁸ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), "Evolución de la inversión extranjera directa en 1991", México, enero de 1992, cuadros 1 y 3.

⁸⁹ Gurriá, "La política de deuda externa", pp. 13-14. A principios de 1992, el total de los préstamos que México recibió del Banco Mundial llegó a 20 000 millones de dólares. En consecuencia, México se convirtió en el principal receptor del financiamiento del Banco Mundial. "Morning Press", *IMF Survey*, 13 de mayo de 1992.

debía recorrer un trecho importante para alcanzar tasas similares a las de los Estados Unidos, su principal socio comercial. Mientras tanto, el peso continuaría apreciándose con el consecuente efecto negativo en las exportaciones netas y el peligro de generar una reversión de las expectativas y provocar una fuga de capitales.

Una segunda causa de preocupación era el rápido deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en particular de la balanza comercial.⁹⁰ La recuperación implicó un incremento de las importaciones de más de 25% en el periodo de enero a septiembre de 1991. Si bien las exportaciones no petroleras aumentaron a una tasa de 13.5% durante el mismo periodo, y las exportaciones totales la hicieron a 7.6%,⁹¹ la disparidad de las tasas de crecimiento de las importaciones y las exportaciones condujo a un déficit de la balanza comercial por valor de 11 200 millones de dólares en 1991 (cuadro II.4). Este déficit fue financiado por las entradas de capital ya mencionadas, las que bastaron no sólo para cerrar la brecha sino también para incrementar las reservas internacionales de divisas. Un indicador positivo de la expansión del déficit es que el incremento mayor ocurrió en las importaciones de bienes de capital (24.8%), y el menor en las importaciones de bienes de consumo (10.6%).⁹² Así, el aumento de las importaciones significó en parte una respuesta a la expansión de la capacidad productiva, provocada por las perspectivas favorables de la economía mexicana. El problema es que la brecha comercial también puede estar reflejando una disminución estructural en el ahorro interno y la falta de alineación del tipo de cambio.

Con una postura fiscal prudente, tasas inflacionarias más bajas, reservas de divisas en aumento, y tasas de interés real internas a la baja, la situación a partir de 1991 parecía tener una base sólida. El gran desequilibrio de la cuenta comercial podía ser un fenómeno pasajero en el sentido de ser resultado de la modernización de la planta productiva que en el futuro daría sus frutos bajo la forma de mayores exportaciones netas. Si la expansión y modernización de la planta productiva logra traducirse en un mayor crecimiento de la productividad en el futuro, el desequilibrio y la revaluación

⁹⁰ El deterioro de la cuenta corriente no puede imputarse al sector público porque "el ahorro público nominal aumentó en mayor medida que el financiamiento requerido por el incremento de inversión total, lo que implica que todo el deterioro de la cuenta corriente podría imputarse a la caída del ahorro privado". Patricio Arrau y Daniel F. Oks, "Private Saving in Mexico, 1980-90", Documento de Trabajo WPS 861, Banco Mundial, febrero de 1992, p. 3. Las medidas convencionales del ahorro privado mostraron una reducción marcada en 1990. La situación cambia cuando se corrigen los datos (*ibid.*, pp. 3-4); sin embargo, una medida corregida del ahorro privado continúa revelando una disminución de éste aunque menor. Según algunos observadores, esta caída del ahorro privado "podría poner en duda la recuperación económica de México, porque la acumulación de pasivos externos no está apoyada por recursos adicionales que puedan servir dichos pasivos en el futuro". Daniel F. Oks, "Stabilization and Growth Recovery in Mexico", p. 17.

⁹¹ GEA *Económico*, p. 18.

⁹² Banco de México, *Informe anual*, 1991, México, 1992, p. 5.

real del tipo de cambio desaparecerán. Lo que no se sabe es en cuánto tiempo se dará este aumento esperado en la productividad de la inversión y si mientras tanto las entradas de capital llegarán en el volumen requerido. Si la respuesta es afirmativa, la recuperación mexicana no sólo será sostenible sino que pronto se manifestará en mayores tasas de crecimiento de la producción. Pero si el capital llegase a un ritmo más lento y el incremento de la productividad no se consolida con rapidez, la expansión de la economía se tendrá que frenar.⁹³

OBSERVACIONES FINALES

En retrospectiva, la experiencia de México sugiere varias lecciones. Primero, para restablecer la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos resulta indispensable aplicar políticas fiscales y monetarias restrictivas. Sin embargo, éstas bien pueden no ser medidas suficientes ni siquiera ante la ausencia de salarios indizados. Las políticas macroeconómicas ortodoxas pueden funcionar mejor cuando van acompañadas de una política de ingresos cuidadosamente administrada.

Segundo, por lo que respecta al efecto sobre la estabilización de precios, liberalizar las importaciones opera en dos sentidos contrarios. Por una parte, los precios de las importaciones pueden funcionar como un tope para el precio interno de los bienes comerciados. Pero, por la otra, la liberalización de las importaciones puede ser desestabilizadora si la situación de la balanza comercial empeora de tal modo que el público, temiendo una devaluación, se vea tentado a transferir su capital al exterior. Si ello ocurre con rapidez y en grandes cantidades, una devaluación se convertirá en una "profecía autocumplida" y el esfuerzo de estabilización se frustrará.⁹⁴ México evitó tal resultado manteniendo elevada la tasa de interés real interna, controlando su postura fiscal y usando buena parte de sus reservas de divisas. En vista del riesgo, quizá habría convenido posponer una aceleración de la liberalización comercial hasta que la inflación hubiera bajado significativamente y las expectativas fueran menos volátiles.

⁹³ La situación mexicana guarda algunas semejanzas con el auge experimentado en Chile antes del derrumbe de 1982. Esto provoca cierta preocupación. Sin embargo, por comparación con la situación de Chile en ese periodo, México tiene un control mucho mayor sobre el sector bancario y financiero, no hay mecanismos generalizados de indización, y existe la perspectiva de poner en práctica el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica negociado en 1992. Véase un análisis de posibles escenarios de la economía mexicana, por ejemplo, en Jaime Ros, "Mexico: Constraints on Medium-term Economic Growth", ensayo elaborado para el proyecto WIDER sobre la Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo, versión revisada, enero de 1990.

⁹⁴ Si la liberalización comercial ocurre con un tipo de cambio subvaluado, y como resultado de la liberalización aumenta la participación de los bienes importados en el consumo nacional, los precios internos de hecho podrían aumentar en vez de bajar durante la primera etapa de la liberalización.

Tercero, muchas de las dificultades de México para lograr la estabilidad y la recuperación económica se derivaron de la escasez e incertidumbre en la disponibilidad de financiamiento externo. Las rondas recurrentes de restructuración de la deuda con los bancos comerciales y los plazos demasiado cortos del financiamiento oficial, en particular del FMI, creaban presiones adicionales en un ambiente en el que las expectativas eran de por sí volátiles y la restructuración requerida era grande. Un manejo internacional diferente de la crisis de la deuda podría haber conducido a una distribución más equitativa de los costos del ajuste en la que los bancos comerciales y los gobiernos acreedores habrían tenido que absorber las consecuencias de haber prestado a diestra y siniestra los primeros y no haber brindado una supervisión adecuada de dicho proceso los segundos. La respuesta internacional ante la crisis de la deuda implicó que los costos se absorbieran internamente, tanto en México como en los otros países sobreendeudados, sobre todo por quienes no podían recurrir a la fuga de capitales para proteger su riqueza.

Por último, el caso de México ilustra cómo la austeridad fiscal, la reducción del salario real y la adopción del menú completo de reformas sugerido por las instituciones de Bretton Woods pueden ser insuficientes para activar la recuperación económica. El caso mexicano demuestra que posiblemente se requiere de medidas institucionales innovadoras para convertir la estabilización en crecimiento sostenido. Este tipo de medidas se expresó en México en la decisión del gobierno de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Esta iniciativa, aunada a la reprivatización de los bancos, contribuyó a modificar la imagen de México en los mercados externos y las expectativas de los empresarios de forma contundente y en consecuencia aumentaron las entradas de capital privado y se posibilitó la recuperación.

III. LOS COSTOS SOCIALES DEL AJUSTE

EL PROCESO de ajuste que siguió a la crisis de balanza de pagos de 1982 produjo un costo social considerable para el pueblo mexicano. A veces se ha dicho que el costo era inevitable dado que las políticas expansivas anteriores eran insostenibles y, en otras palabras, la gente había estado viviendo "por encima de sus medios". Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, las condiciones externas adversas, tales como el empeoramiento de los términos de intercambio y la falta de financiamiento externo adecuado, hicieron que la recuperación fuese muy lenta a pesar de los grandes esfuerzos que se hicieron para restablecer el equilibrio macroeconómico y recuperar la confianza.

AJUSTE, NIVELES DE VIDA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En términos teóricos, durante el proceso de ajuste se pueden distinguir dos tipos de mecanismos: la reducción del gasto interno agregado (o sea, la absorción); y la reasignación del gasto desde bienes comerciables a no comerciables (aquellos que no se pueden comprar o vender en los mercados internacionales). Cuando un país se enfrenta a un choque externo de carácter permanente en sus términos de intercambio o la disponibilidad de crédito externo se restringe, estos dos mecanismos entran en acción para restablecer el equilibrio en el mercado interno y en la balanza de pagos.¹ Estos dos mecanismos empezarán a operar ya sea en forma ordenada, mediante la adopción de medidas explícitas o, si el gobierno no adopta medidas, en forma caótica. En este último caso el equilibrio externo se establece de manera forzosa a través de la aceleración de la inflación.² En la vida real, lo más probable es que el proceso de ajuste se dé por una combinación de ambas formas.

Entre las medidas explícitas más comunes de un proceso de ajuste están la reducción del déficit fiscal y la devaluación de la moneda. La primera reduce, tanto el consumo de bienes comerciables, como no comerciables,

¹ Véase una descripción de estos mecanismos, por ejemplo, en W. M. Corden, *Inflation, Exchange Rates and the World Economy: Lectures on International Monetary Economics*, University of Chicago Press, Chicago, 1977, caps. 1 y 2; y François Bourguignon, Jaime de Melo y Christian Morrisson, "Poverty and Income Distribution during Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project", *World Development*, vol. 19, noviembre de 1991, pp. 1485-1508.

² En general, en la vida real la situación se encuentra en algún punto intermedio ya que los gobiernos podrían estar incapacitados para producir un ajuste suave aunque lo intentaran incluso con políticas cuidadosamente elaboradas.

mientras que la devaluación genera un aumento de la producción de bienes comerciables, y reduce su consumo al encarecerlos. Ambos mecanismos afectan los ingresos reales y la distribución del ingreso entre los salarios y las ganancias. Además, si la reducción del déficit fiscal y la devaluación afectan no sólo la demanda agregada y su composición, pero también tienen un efecto contractivo sobre la oferta agregada, su repercusión en los ingresos reales será aún mayor.

Para los fines de este análisis se utilizará una distinción que algunos autores hacen entre el ingreso *percibido* (antes de impuestos netos), el ingreso *disponible* (ingreso *percibido* menos impuestos más transferencias), el ingreso *social* (valor de los servicios proveídos por el sector público distinto de las transferencias) y el ingreso *total* (la suma del ingreso disponible y el ingreso social).³ Una devaluación de la moneda modificará el ingreso percibido y su distribución. De acuerdo con los supuestos más plausibles, una devaluación hará que disminuyan los salarios reales percibidos.⁴ Esta caída será más pronunciada cuanto menos sensible sea la oferta interna a los cambios de los precios relativos. Una reducción del déficit fiscal conducirá a una disminución del salario percibido, el salario social y el salario disponible y, por ende, del salario real total. Varios mecanismos causan esta disminución. Primero, una reducción del déficit fiscal se traducirá a corto plazo en una disminución de la demanda agregada y, por ende, de la producción. La demanda de mano de obra será menor y, por lo tanto, los salarios reales percibidos tenderán a bajar. Segundo, la reducción del déficit fiscal se obtiene por una combinación de aumentos de impuestos y eliminación de subsidios, lo que reduce el ingreso disponible. Tercero, la reducción del gasto público se logra mediante una disminución de, entre otros rubros, el gasto social, lo que reduce el salario social y a menudo los salarios percibidos, porque parte de la reducción del gasto social se logra bajando los salarios de los empleados públicos. Además, la reducción de la inversión pública que comúnmente es parte de un programa de austeridad fiscal podría resultar en reducir el ingreso percibido y el ingreso social en el futuro.

Es de esperarse, entonces, que durante un proceso de ajuste caigan los salarios reales percibidos y totales. La caída de los salarios reales será tanto mayor cuando a) la rigidez estructural esté más generalizada: por ejemplo, cuando la maquinaria o las materias primas importadas no puedan ser fácilmente sustituidas por otras de producción nacional; y b) cuando las condiciones externas adversas sean más persistentes porque estas circuns-

³ Véase, por ejemplo, Corden, *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, pp. 28-29.

⁴ Véanse, por ejemplo, *ibid.*, pp. 26-28; Rudiger Dornbusch, *Open Economy Macroeconomics*, Basic Books, 1980, pp. 73-74; y Lance Taylor, *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, Basic Books, 1983, pp. 25-27.

tancias implicarán una caída de la producción y la demanda agregada y, por ende, del ingreso recibido total mayor.⁵ Además, cuanto más difícil sea bajar la inflación, más pronunciada será la caída de los salarios reales en la transición de un equilibrio con alta inflación a otro con baja inflación.⁶ La devaluación, por otro lado, podría conducir a un aumento de las ganancias percibidas, pero las ganancias social y disponible podrían bajar. Sin embargo, este proceso se refiere sólo a las ganancias percibidas dentro del país. Las ganancias percibidas por los nacionales que tienen capital en el exterior (en forma de intereses y dividendos) con una devaluación real de la moneda, tenderán a subir.

El proceso de ajuste implicará también ciertos cambios de los precios relativos dentro del país. Un cambio particularmente importante para México es la evolución de los términos de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía. Esto se debe al hecho de que una proporción alta de las familias más pobres (20% más bajo) de México se ocupa en actividades agrícolas y una proporción alta de quienes se dedican a la agricultura se concentra en los deciles de ingreso más bajos (cuadro III.1).⁷

Por varias razones, los datos disponibles para México no permiten rastrear el efecto del ajuste en las categorías de ingreso antes definidas. Por ejemplo, no existe información sobre el total de ganancias. Las cuentas nacionales sólo distinguen entre ingreso salarial y no salarial y este último concepto incluye, además de las ganancias, los ingresos mixtos, en particular los salarios imputados a quienes trabajan por su cuenta. En consecuencia, una parte de estos ingresos debería clasificarse como salarios. En segundo lugar, no hay datos por separado del ingreso *disponible* salarial y no salarial, ni sobre el ingreso *personal* disponible, a nivel agregado. En tercer lugar, la evolución del ingreso social real se mide por el gasto social nominal deflactado por el deflactor implícito de precios del PIB. Sin embargo, este gasto social "real" podría no ser una medida correcta de la producción en los sectores sociales.⁸ Por último, la tendencia de los ingresos reales capta no sólo el efecto de las fuerzas del mercado en las remuneraciones de los factores de la producción, sino también la evolución de los subsidios generalizados al consumo incorporados en el índice de precios del consumidor; o sea, estrictamente, los datos observados no equivalen al ingreso real per-

⁵ Véase una presentación analítica de esto en Joshua Aizenman y Marcelo Selowsky, "Costly Adjustment and Limited Borrowing", *International Economic Journal*, vol. 5, verano de 1991, pp. 17-38.

⁶ Los salarios reales pueden ser flexibles hacia la baja aun cuando los salarios monetarios no lo sean. Mientras el aumento de los salarios monetarios sea menor que el del nivel general de los precios, los salarios reales caerán.

⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, tercer trimestre de 1984*, México, 1989.

⁸ Una solución para esta situación es el análisis de la evolución de los recursos físicos y humanos per cápita en el sector salud y en el de educación.

CUADRO III.1. Características demográficas de los hogares (intradeciles y entre deciles, tercer trimestre de 1984)
(Porcentajes, a menos que se especifique otra cosa)

Decil ^a	Ingreso medio per cápita ^b	Intradecil ^c				Interdecil				Tamaño del hogar (número de miembros)	Relación de los preceptores de ingresos al tamaño total del hogar	Relación de los miembros menores de 12 años al total de miembros del hogar
		Rural	Urbano	Agrícola	No agrícola	Rural	Urbano	Agrícola	No agrícola			
I	6 190.1	72.5	27.5	66.6	33.4	20.9	4.2	22.7	4.7	7.0	23.2	45.2
II	10 680.6	58.1	41.9	51.9	48.1	16.7	6.4	17.7	6.8	6.6	26.3	42.2
III	14 295.8	47.6	52.4	44.8	55.2	13.7	8.0	15.3	7.8	6.0	29.7	36.8
IV	18 651.4	35.6	64.4	31.8	68.2	10.2	9.9	10.8	9.7	5.5	34.0	31.3
V	23 573.9	37.7	62.3	29.8	70.2	10.8	9.6	10.2	9.9	5.2	34.1	30.9
VI	29 649.8	30.1	69.9	17.1	82.9	8.7	10.7	5.8	11.7	4.8	37.5	27.3
VII	38 051.9	17.4	82.6	11.7	88.3	5.0	12.7	4.0	12.5	4.6	41.6	24.3
VIII	48 753.1	18.1	81.9	13.4	86.6	5.2	12.6	4.6	12.3	4.1	48.1	21.7
IX	68 621.9	17.0	83.0	14.2	85.8	4.9	12.7	4.7	12.2	3.8	52.7	19.7
X	151 588.0	13.8	86.2	12.4	87.6	4.0	13.2	4.2	12.4	3.1	60.7	12.6
Total	41 005.6	34.8	65.2	29.4	70.6	100.0	100.0	100.0	100.0	5.1	38.8	29.2
Rural	25 451.4	...	...	...	...	...	...	...	...	5.3	35.7	32.5
Urbano	49 303.5	...	...	...	...	...	...	...	...	4.9	40.4	27.4

FUENTE: Cálculos de la autora basados en datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, tercer trimestre de 1984*, México, 1989.

... No aplicable.

^a El número total de hogares es igual a 14 988 551. Los hogares están ordenados por el ingreso per cápita total.

^b Pesos por trimestre de junio de 1984. Se incluyen los ingresos monetarios y en especie. Las cifras en dólares se pueden obtener al dividir los valores en pesos entre el tipo de cambio de junio de 1984, igual a 185.19 pesos por dólar.

^c Proporción del número total de hogares en cada grupo.

cibido ya que éste tendría que medirse con un índice de precios que no incorporara los subsidios.

Además, a fin de formarse una idea adecuada del efecto de los costos del ajuste en la pobreza y la distribución del ingreso de los hogares, idealmente se debería tener acceso a datos de ingresos y gastos familiares en dos puntos en el tiempo, uno antes y otro después del proceso de ajuste. Desafortunadamente, cuando se concluyó este libro la única encuesta disponible era la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1984; o sea, a dos años del inicio de la crisis; los datos de la encuesta levantada en 1989 no se habían hecho públicos al momento de redactar este capítulo.⁹ A falta de contar con información adecuada, el análisis de la distribución del costo del ajuste deberá inferirse a partir del comportamiento de otras variables tales como el ingreso salarial y no salarial, los ingresos agrícolas y no agrícolas, y cruzar dicho comportamiento con lo que se conoce sobre las familias pobres en cuanto a fuentes de ingreso y actividad principal.

A pesar de sus limitaciones, la información permite hacer una evaluación preliminar del efecto del ajuste en los niveles de vida. En este capítulo se analiza la tendencia del ingreso salarial real y de los ingresos no salariales; cómo evolucionaron los ingresos y otras variables del sector agrícola; cuál fue la evolución del empleo y el desempleo; cuál fue el efecto de la austeridad fiscal en el gasto social; cómo se vieron afectados los servicios e indicadores sociales por la disminución de recursos; y, por último, cuáles sectores de la población se vieron más afectados. En primer término se presenta una breve descripción de las condiciones de vida en México antes de la crisis de 1982.

LAS CONDICIONES DE VIDA ANTES DE LA CRISIS

La caída de los niveles de vida a partir de 1982 ocurrió cuando buena parte de la población mexicana se hallaba en condiciones precarias a pesar del notable crecimiento económico y de los grandes esfuerzos gubernamentales por mejorar las condiciones durante el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial. A fines de los años setenta, la incidencia de la pobreza era alta y había mucho que hacer para mejorar los niveles de educación y salud de la población.

De acuerdo con la Encuesta de Ingreso y Gasto de 1977, casi 41% de las familias encuestadas tenían ingresos totales por debajo del salario mínimo prevaleciente (igual a 120 dólares mensuales en 1977).¹⁰ La mayor parte de

⁹ Véase INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos, 1984*; e INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1989: transacciones económicas*, México, 1992.

¹⁰ Coordinación General del Sistema Nacional de Información, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1977: primera observación*, Secretaría de Programación y Presupuesto, Méxi-

las familias pobres eran pequeños agricultores y campesinos sin tierras de las zonas rurales, así como trabajadores en el llamado sector informal en las zonas urbanas, especialmente en el comercio y los servicios personales.¹¹

Los indicadores de nutrición y salud también reflejaban la vulnerabilidad de la población pobre. Aunque la disponibilidad de calorías y proteínas per cápita era suficiente para satisfacer las normas nutritivas mínimas si la distribución de alimentos hubiera sido uniforme, el Instituto Nacional de la Nutrición encontró que en 1979 casi 19 millones de personas, 13 millones de las cuales vivían en zonas rurales, padecían desnutrición.¹² La tasa de mortalidad infantil se estimó en 1981 en 51.3 por millar.¹³ Los infantes de bajo peso al nacer constituían 12% del total, una cifra elevada si se la compara con la de países que tenían niveles menores de ingreso per cápita como Colombia y Panamá. Además, entre 1979 y 1983 la tasa de niños con bajo peso al nacer en México era mayor que el promedio de 10.1% para el conjunto de América Latina.¹⁴ Por último, la avitaminosis y otros problemas relacionados con la nutrición constituían la sexta causa más frecuente de la mortalidad infantil.¹⁵

Una proporción importante del país no tenía acceso a servicios básicos. En 1978 se estima que 45% de la población, integrado en gran medida de población rural, no recibía atención médica de ninguna de las instituciones que brindan atención médica gratuita o casi gratuita.¹⁶ La tasa de analfabetismo era igual a 17% a principios de los años ochenta. Esta cifra constituía una mejora sustancial sobre la cifra de alrededor de 26.5% que se registró en 1970.¹⁷ Aún así, a principios de los años ochenta, casi 22 millones de mexicanos eran analfabetos o no habían terminado la instrucción primaria y la escolaridad media era igual a 5.4 años (cuadro III.11).¹⁸ De acuerdo con el censo de 1980, 50.1% de las familias mexicanas no tenían agua corriente y

co, agosto de 1979, cuadro P2.3, p. 79. Véase una compilación de estos datos en Nora Lustig, "Distribución del ingreso y consumo de alimentos: estructura, tendencias y requerimientos redistributivos a nivel regional", *Demografía y Economía*, vol. 16, núm. 2, 1982, cuadro 2, p. 111. Por lo que respecta al salario mínimo en pesos, véase Lustig, *ibid.*, cuadro 3, p. 112. Por lo que se refiere al tipo de cambio del dólar, véase Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, México, 1990, p. 445.

¹¹ Nora Lustig, "Distribución del ingreso y consumo de alimentos", cuadro 5, p. 115.

¹² Poder Ejecutivo Federal, *Plan global de desarrollo, 1980-82*, México, p. 199. La población total de México ascendió a 66.9 millones de habitantes en 1980 según los datos del INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, agosto de 1985, p. 33.

¹³ Véase el cuadro III.11. La tasa de México es mayor que la de otros países de menor nivel de ingreso per cápita (como Malasia y Paraguay). UNICEF, *Estado mundial de la infancia*, Siglo Veintiuno de España, Madrid, 1984, 1986.

¹⁴ UNICEF, *Estado mundial de la infancia*, 1986, pp. 120, 135. El escaso peso al nacer es un indicador de desnutrición.

¹⁵ Miguel de la Madrid, *Cuarto informe de gobierno: anexo*, México, 1986, p. 316.

¹⁶ COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, vol. 4, Siglo XXI, México, 1982, pp. 172-175.

¹⁷ UNICEF, *Estado mundial de la infancia*, 1986, p. 139.

¹⁸ Jorge Padua, *Educación, industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México, México, 1984, p. 105 y cuadro 3.10.

32% usaba la cocina como recámara.¹⁹ Se estimaba también que 25% de las familias mexicanas no tenían electricidad.²⁰

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DESDE 1982

Ingreso salarial

Como se esperaba a partir de lo analizado al principio de este capítulo los mecanismos asociados al proceso de ajuste condujeron a una disminución de los salarios reales.²¹ La caída de los salarios reales fue entre 40 y 50% en el periodo 1983-1988; los salarios cayeron más rápidamente durante los dos años de mayor contracción económica: 1983 y 1986 (cuadro III.2). La masa salarial se redujo en una magnitud similar (cuadro III.2). El comportamiento del ingreso salarial es el resultado combinado de la evolución del salario real y el empleo. Los indicadores disponibles muestran que la caída del ingreso salarial resultó de la contracción de los salarios reales y no de la reducción del empleo. De acuerdo con los datos de las Cuentas Nacionales, el empleo creció, en promedio, a 0.4% anual entre 1983 y 1988 (cuadro III.3).²²

Los datos de los salarios reales muestran ciertas pautas interesantes (cuadro III.2). Por ejemplo, entre 1983 y 1988 la contracción salarial en las maquiladoras fue menor que en el resto de la economía. En el sector industrial formal también se contrajeron los salarios en menor medida que en otros sectores, fuera de las maquiladoras. Sin embargo, el empleo en este sector bajó (cuadro III.3). También es importante observar que el salario mínimo no siempre es un indicador confiable de la evolución salarial; por ejemplo, en 1989 disminuyó el salario mínimo, mientras que todos los demás salarios aumentaron.²³

En vista de la drástica caída de los salarios reales, cabe hacerse la pregunta si algunas medidas de política económica no habrían sujetado a los salarios a una reducción por encima de lo necesario:²⁴ es decir, a una caída mayor que la requerida para restablecer el equilibrio en la economía, inclu-

¹⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), *Vivienda y estabilidad política*, Diana, México, 1991, p. 16.

²⁰ COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México*, vol. 3, Siglo XXI, México, 1982, p. 57.

²¹ Los salarios nominales *no* cayeron; por el contrario, subieron. Los salarios reales bajaron a medida que los salarios nominales crecían a un ritmo menor que el nivel general de precios.

²² La definición del *empleo* usada por las Cuentas Nacionales es la de puestos de trabajo; es decir, el número de trabajadores necesario para producir cierto nivel de producción, dados ciertos coeficientes de empleo-producto. En realidad, es una estimación indirecta del empleo total.

²³ Los otros salarios incluidos en el cuadro III.2 miden la evolución del salario efectivo, mientras que el salario mínimo es una convención legal.

²⁴ Un autor por ejemplo, sugiere que pueden seguirse otros caminos, aunque quizá resulten difíciles de implantar. Véase Raúl Ramos Tercero, "La caída de los salarios reales y las trans-

CUADRO III.2. Evolución de los salarios reales y el consumo privado per cápita, 1981-1990
(Cambio porcentual anual)

Concepto	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a	Promedio, 1983-88	Acumulado, 1983-88	Promedio 1983-85	Promedio 1986-77
Total del ingreso salarial ^{b, c}	11.3	-5.4	-24.7	-2.8	2.0	-10.7	-2.0	-8.3	5.9	3.0	-8.2	-40.0	-9.2	-6.4
Ingreso salarial por trabajador ^d	4.8	-5.1	-22.9	-5.0	-0.2	-9.4	-3.0	-9.1	4.6	1.9	-8.6	-41.5	-9.9	-6.2
Sueldos y salarios en las maquiladoras ^{b, e}	-0.4	8.5	-20.1	-2.0	-0.6	-2.2	1.7	-4.4	6.3	0.4	-4.9	-26.0	-8.0	-0.2
Sólo obreros ^{b, f}	-0.6	4.6	-21.9	-3.5	-2.7	-6.2	-1.2	-5.9	16.6	-3.9	-7.2	-36.0	-9.8	-3.7
Salarios registrados por el IMSS														
Total	n. d.	n. d.	n. d.	-1.8	0.7	-7.5	-9.9	-5.9	6.6	-0.7	n. d.	n. d.	n. d.	-8.7
Con < 10 puestos de trabajo	n. d.	n. d.	n. d.	3.4	-0.2	-2.4	-14.3	-9.9	3.8	-0.0	n. d.	n. d.	n. d.	-8.6
Con > 300 puestos de trabajo	n. d.	n. d.	n. d.	-4.3	0.4	-9.2	-7.6	-4.8	4.8	-1.6	n. d.	n. d.	n. d.	-8.4
Salarios de la encuesta industrial ^b	5.0	0.1	-24.1	-6.8	1.1	-6.9	-6.5	-0.5	8.9	n. d.	-7.7	-38.0	-10.6	-6.7
Salario mínimo ^g	1.0	-0.1	-21.9	-9.0	-1.2	-10.5	-6.3	-12.7	-6.6	-9.1	-10.5	-48.5	-11.1	-8.4
Salarios de los empleados públicos, por trabajador ^h	5.4	-2.6	-28.0	-5.8	0.3	-14.0	0.6	-8.4	7.1	n. d.	-9.8	-46.1	-12.0	-7.0
Consumo privado per cápita ^k	4.9	-4.8	-7.4	1.1	1.5	-4.6	-2.2	0.3	4.5	4.0	-1.9	-11.1	-1.7	-3.4

n. d. No disponible.

^a Cifras preliminares.

^b Las cifras en términos reales se calcularon usando como deflactor el IPC del Banco de México, *Indicadores económicos; Resumen*, p. f, México, febrero de 1990. El índice para 1991 se calculó usando el cambio promedio anual de los precios al consumidor registrado por el Banco de México, *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, 1990, cuadro 28, p. 204. Todos los índices de precios se convirtieron a 1980 = 100.

^c Para 1980-1986, *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, núm. 2, México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, diciembre de 1989, cuadro 4.6, p. 135. Para 1987-1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), documento inédito.

^d Para 1980-1986, *Compendio de indicadores*, 1989, cuadro 2.6, p. 67. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI.

^e *Compendio de indicadores*, 1989, p. 180; y *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, núm. 3, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, septiembre de 1991, cuadro 4.16, p. 132.

^f Cifras de los salarios nominales tomadas de Carlos Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno, 1991: anexo*, México, 1991, p. 336.

^g Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), *Compendio de indicadores*, 1989, pp. 127-128; y *Compendio de indicadores*, 1991, p. 122. La observación faltante para octubre de 1987 se estimó como el promedio de agosto-diciembre. El promedio anual de 1983, usado para estimar la tasa de crecimiento de 1984, se construyó como el promedio de diciembre de 1982 a diciembre de 1983. El indicador de salarios del IMSS mide el cambio real ocurrido entre diciembre de un año dado y diciembre del año anterior.

^h *Compendio de indicadores*, 1989, pp. 157-160; y *Compendio de indicadores*, 1991, p. 122. Las cifras de 1989 son preliminares.

ⁱ Para 1980-1986, *Salarios: Compendio estadístico*, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, diciembre de 1986, cuadro 5A, pp. 25-27. Para 1987-1990, Banco de México, *Informe anual*, p. 119 (1987), p. 136 (1988), p. 138 (1989), p. 139 (1990).

^j Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, p. 145.

^k Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, t.1: *Resumen general*, México, 1988, cuadros 66-69, pp. 118, 120, 123, 126, 129. Para 1985, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, t. 1: *Resumen general*, México, 1990, cuadro 60, p. 80. Para 1986-1987, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México: 1986-1989*, t. 1: *Resumen general*, México, 1991, cuadros 60-63. Para 1988-1991, Macro Asesoría Económica, *Macro perspectivas: Diagnóstico y perspectivas de la economía mexicana*, julio-septiembre de 1992, cuadro V.1, p. 22. Se calculan las cifras de la población total con base en las tasas de crecimiento en Manuel Ordorica, "Las cifras preliminares del censo", *Demos: Carta demográfica sobre México*, núm. 3, 1990, pp. 4-6.

CUADRO III.3. Empleo y desempleo, 1981-1990
(Cambio porcentual anual, excepto el desempleo; en porcentajes)

Concepto	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a	Promedio		
											1983-88	1983-85	1986-87
Empleo ^b	6.3	-0.3	-2.3	2.3	2.2	-1.4	1.1	0.9	1.3	1.1	0.4	0.7	-0.2
Agricultura y ganadería	2.8	-3.3	4.2	1.1	2.6	-2.5	1.5	2.5	-2.1	-4.6	1.6	2.6	-0.5
Minería	7.2	5.8	0.4	4.2	4.0	-0.4	5.0	2.4	-1.6	2.8	2.6	2.9	2.3
Manufacturas	4.8	-2.0	-7.1	2.1	3.2	-1.9	1.1	0.1	2.5	0.6	-0.5	-0.7	-0.4
Construcción	16.7	-2.6	-19.2	6.7	3.5	-3.3	0.4	0.3	11.8	13.1	-2.3	-3.8	-1.5
Electricidad	6.2	4.7	1.1	3.3	5.3	2.0	3.0	2.5	2.1	4.2	2.9	3.2	2.5
Comercio	6.4	0.9	-2.7	1.8	0.6	-1.2	1.4	1.5	2.8	3.0	0.2	-0.1	0.1
Transportes	7.5	6.7	-4.5	1.6	2.3	0.6	2.4	-2.4	-0.4	5.0	-0.1	-0.3	1.5
Servicios financieros	9.7	10.4	2.6	6.6	0.9	0.2	1.6	1.7	0.5	1.6	2.3	3.3	0.9
Servicios personales	6.3	1.4	-0.1	2.3	1.8	-0.4	0.2	-0.2	0.6	1.0	0.6	1.3	-0.1
Encuesta industrial mensual ^c	5.5	-2.4	-9.6	-1.0	2.3	-4.0	-3.4	...	2.4	0.0	...	-2.9	-3.7
Desempleo en zonas urbanas abierto ^d	4.2	4.2	6.3	5.7	4.3	4.3	3.9	3.5	3.0	2.8	4.7	5.4	4.1

... No aplicable.

^a Cifras preliminares.

^b Para 1980-1986, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*. Para 1987-1990, Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas INEGI, documento inédito.

^c *Compendio de indicadores* (1989), cuadro 2.8, pp. 74-77. Hasta 1987, las cifras se refieren a una muestra de 1 157 establecimientos que cubren 57 clases de actividad económica. Las cifras de 1988 y 1989 se refieren a una muestra de 3 218 establecimientos que cubren 129 clases de actividad económica. Por lo tanto, la tasa de 1988 no puede calcularse porque las cifras de 1987 y 1988 no son comparables. Las tasas de 1990 y 1991 son de Macro Asesoría Económica, *Macro diagnóstico y perspectivas de la economía*, abril-junio de 1992, año 5, p. 26.

^d Para 1981-1988, Macro Asesoría Económica, *Realidad Económica de México, 1991*, México, 1990, cuadro 15, p. 427. Para 1989-1991, GEA Económico, núm. 12, 12 de marzo de 1992, p. 5.

so bajo las condiciones externas prevalecientes.²⁵ Cabe preguntarse, por ejemplo, si una aplicación más temprana de la política de ingresos como la introducida en el Pacto de Solidaridad Económica no habría disminuido algunas de las pérdidas salariales relacionadas con la estabilización y el ajuste. Los resultados del Pacto (según se vio en el capítulo anterior) parecen apoyar la idea de que los programas de estabilización que combinan la austeridad fiscal con una política de ingresos bien administrada tienen un efecto negativo menor en los salarios, quizá porque reducen la magnitud de las pérdidas provocadas por la aceleración de la inflación. En segundo lugar, cabe preguntarse si haber adoptado medidas para mejorar la relación entre empresarios y gobierno como por ejemplo, adelantar la reprivatización del sistema bancario, no habrían elevado los niveles de inversión y producción e impedido en parte la reducción de los salarios. Por último, otra posible fuente de "sobreajuste" salarial podrían ser las leyes laborales de México, que al encarecer o dificultar los despidos, habrían provocado una contracción del salario real mayor que la que habría prevalecido con prácticas de empleo más flexibles. Sin embargo, es probable que leyes laborales mexicanas hayan hecho que el desempleo permaneciera a niveles relativamente bajos incluso en épocas de gran reducción de la producción (cuadro III.3).

A primera vista resulta desconcertante que semejante contracción salarial no haya provocado intranquilidad política y social o innumerables huelgas.²⁶

ferencias al exterior: una interpretación inspirada por la experiencia mexicana, 1982-1987", México, s. f.

²⁵ Algunos autores llegan a afirmar que los salarios reales no tendrían que haber bajado en absoluto si se hubiera aplicado una política económica diferente. Por ejemplo, David Barkin sugiere que el manejo de la crisis en México debió haber sido algo equivalente al manejo de una "economía de guerra". La solución que recomienda en una de sus publicaciones es aumentar sustancialmente los precios de los granos básicos y promulgar "un decreto que duplicara el salario mínimo de 1990". Barkin, *Distorted Development: Mexico in the World Economy*, Westview Press, Boulder, Colo., 1990, pp. 115-123. En otro estudio, usando un modelo de equilibrio general computable (CGE) de la economía mexicana, Irma Adelman y J. Edward Taylor descubren que el abandono de lo que ellos llaman la "estrategia de represión salarial" produciría tasas de crecimiento económico mayores, una distribución del ingreso más igualitaria, un déficit fiscal menor, y una balanza comercial apenas ligeramente peor. Adelman y Taylor, "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico", *Journal of Development Studies*, vol. 26, abril de 1990, pp. 387-407. A pesar de lo atractivo que resultan desde el punto de vista humanitario, las recomendaciones de estos autores no tengan una base analítica sólida. Si se decide absorber internamente los choques externos (o sea, continuar con el servicio de deuda), un aumento de los salarios nominales elevaría la inflación, agudizaría la fuga de capitales y agravaría la caída del producto. Si se decide no absorber los choques internamente, mantener los salarios reales en un nivel constante dependería del efecto que tuviera una moratoria de la deuda en el comportamiento de los inversionistas privados y la disponibilidad de otras fuentes de divisas. Es probable que los resultados de Adelman y Taylor deriven de sus supuestos sobre los determinantes del nivel de producción (impulsados primordialmente por la demanda) y el comportamiento de las expectativas. En la vida real, los países que trataron de aplicar políticas análogas a las recomendadas por ellos se vieron en graves problemas. Véanse los ejemplos de Perú después del "choque heterodoxo" de 1986 y de Brasil después del "Plan Cruzado".

²⁶ De hecho el número de huelgas en comparación con años anteriores subió, pero el aumen-

Acaso ello se deba a que, si bien los salarios se redujeron drásticamente, las disminuciones no afectaron en la misma medida a los ingresos familiares porque muchos hogares recibieron ingresos de fuentes distintas de los salarios y el ingreso no salarial disminuyó sustancialmente menos. Los datos existentes sobre el consumo real per cápita apoyan esta interpretación. El consumo privado per cápita disminuyó 11.1%, en términos acumulados, entre 1983 y 1988, mientras que el ingreso salarial real bajó 41.5% durante el mismo periodo (cuadro III.2). Esto parece indicar que las familias mexicanas deben de haber recibido ingresos de fuentes distintas de los salarios, o bien, que estaban echando mano de sus ahorros. La falta de resistencia salarial puede explicarse también por el control del movimiento laboral por parte del gobierno, ejercido desde los años treinta mediante una combinación notable de coerción y cooptación.

El ingreso no salarial

En comparación con la caída del ingreso salarial igual a 8.2% anual entre 1983 y 1988, el ingreso no salarial bajó sólo 1.2% anual (cuadro III.4). Esto hizo que se incrementara marcadamente la participación del ingreso no salarial en el total del ingreso (la suma del ingreso salarial y no salarial): de 60% en 1981 a 71.5% en 1988. Es probable que el comportamiento del ingreso no salarial —por oposición al ingreso salarial— refleje el hecho de que los precios de los bienes y servicios, excluidos los que produce el sector público y los que están sujetos a regímenes de control de precios, e incluidos los servicios prestados por quienes trabajan por cuenta propia, se fijaban más “libremente” que los salarios.

La evolución más favorable de los ingresos no salariales se explica en parte por el incremento de las ganancias en el sector moderno de la economía. Aunque no hay estimaciones en este renglón, se sabe que el margen de ganancia (como proporción del total de ventas) aumentó en la mayoría de los sectores manufactureros en el periodo 1982-1987.²⁷ Sin embargo, sería un error creer que todo el ingreso no salarial está constituido por ganancias, rentas o intereses que reciben sólo los ricos. La categoría no salarial incluye el ingreso de los campesinos pobres o de los pequeños comerciantes, al igual

to parece moderado cuando se piensa en la magnitud de las caídas salariales. En 1982 se multiplicó por más de seis el número de huelgas, que llegó a 675. Sin embargo, en 1983 bajó ese número a 230, a pesar de que los salarios reales se redujeron en 25%; hubo un incremento en el número de huelgas con el choque petrolero de 1986, cuando llegó a 312. En adelante, esa variable bajó a niveles similares a los que prevalecieron antes de la crisis. Carlos Salinas de Gortari, *Segundo informe de gobierno: anexo*, México, 1990, p. 334.

²⁷ Alain Ize, “Trade Liberalization, Stabilization, and Growth: Some Notes on the Mexican Experience”, Documento de Trabajo 90/15, Fondo Monetario Internacional, Washington, marzo de 1990, cuadro 1, p. 6.

CUADRO III.4. Ingreso salarial y no salarial, 1981-1990
(Cambio porcentual anual excepto las participaciones; en porcentajes)

Sector	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio, 1983-88	Acumulado, 1983-88	Promedio	
													1983-85	1986-87
Ingreso total ^a														
Ingreso salarial	11.3	-5.4	-24.7	-2.8	2.0	-10.7	-2.0	-8.3	5.9	3.0	-8.2	-40.0	-9.2	-6.4
Ingreso no salarial	4.8	2.0	1.7	0.3	-2.0	-7.5	4.6	-3.8	8.0	7.4	-1.2	-6.9	0.0	-1.6
Participación del ingreso no salarial														
en el total del ingreso (en porcentaje)	60.0	61.8	68.6	69.2	68.4	69.1	70.5	71.5	71.9	72.7	69.5	...	68.7	69.8
Ingreso en el sector agrícola ^b														
Ingreso salarial	10.0	-12.7	-13.2	-3.8	3.0	-2.0	-5.6	-12.6	-6.7	-8.6	-5.9	-30.5	-4.9	-3.8
Ingreso no salarial	5.9	-8.9	-2.0	14.1	9.0	-8.0	-2.2	-15.7	8.9	13.4	-1.3	-7.6	6.8	-5.1
Participación del ingreso no salarial														
en el total del ingreso (en porcentaje)	73.9	74.7	77.0	79.8	80.7	79.8	80.3	79.8	82.3	85.2	79.6	...	79.2	80.0
Ingreso en el sector no agrícola ^b														
Ingreso salarial	11.4	-5.0	-25.3	-2.7	2.0	-11.2	-1.7	-8.0	6.8	3.7	-8.3	-40.5	-9.5	-6.6
Ingreso no salarial	4.7	3.3	2.1	-1.1	-3.3	-7.4	5.5	-2.4	7.8	6.7	-1.2	-6.9	-0.8	-1.1
Participación del ingreso no salarial														
en el total del ingreso (en porcentaje)	58.6	60.6	67.8	68.1	67.0	67.9	69.4	70.7	70.9	71.5	68.5	...	67.6	68.7

... No aplicable.

^a Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, cuadro 43, p. 90. Para 1985-1986, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, cuadro 37, p. 63. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI.

^b Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, cuadros 30-37, pp. 77-84. Para 1985, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, cuadros 24-25, p. 57. Para 1986, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*, cuadro 2. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI. Las categorías sectoriales usadas aquí, tomadas del INEGI, se definen como sigue. Agrícola: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. No agrícola: minería; manufacturas; construcción; electricidad; gas y agua; comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros, de seguros e inmobiliarios; y servicios comunitarios, sociales y personales. Las cifras reales se obtuvieron usando como deflactor el índice de precios al consumidor (1980 = 100), tomado de Banco de México, *Mexican Economy, 1991*, cuadro 28, p. 204.

que el de los empresarios y rentistas modernos; también forma parte del ingreso de los sectores medios, aunque en menor medida. Por ejemplo, 10% más pobre de las familias mexicanas obtiene la tercera parte de su ingreso de los salarios mientras que los otros dos tercios se distribuyen más o menos en partes iguales entre el ingreso no monetario (por ejemplo, la producción de alimentos para autoconsumo y los costos imputados de la vivienda) y el ingreso no salarial (cuadro III.5). Dado el comportamiento del consumo per cápita, cuya caída fue mucho menor que la caída de la masa salarial, es de esperarse que una parte del ingreso no salarial debe haber ido a manos de grupos de ingreso distintos de los ricos.

CUADRO III.5. *Distribución del ingreso de los hogares por fuente, tercer trimestre de 1984 (Porcentajes, a menos que se especifique otra cosa)^a*

Decil ^b	Ingreso medio per cápita ^c	No monetario	Salarios y sueldos	Beneficios	Rentas	Coope-rativas	Trans-ferencias	Otros	Total
I	6 190.1	30.3	33.2	28.4	0.1	0.2	7.7	0.0	100.0
II	10 680.6	22.8	46.0	23.1	0.6	0.3	7.2	0.0	100.0
III	14 295.8	21.9	41.2	29.0	0.2	0.2	7.5	0.0	100.0
IV	18 651.4	21.1	45.0	24.8	1.1	0.1	7.8	0.0	100.0
V	23 573.9	21.3	46.5	24.5	1.2	0.1	6.5	0.0	100.0
VI	29 649.8	20.5	49.3	19.3	1.3	0.4	9.1	0.1	100.0
VII	38 051.9	22.6	52.4	16.8	1.2	0.0	7.0	0.0	100.0
VIII	48 753.1	27.0	47.2	16.7	2.3	0.0	6.6	0.2	100.0
IX	68 621.9	24.3	46.0	18.8	3.5	0.4	6.7	0.3	100.0
X	151 588.0	21.6	43.3	20.4	5.0	0.2	9.0	0.6	100.0
Total	41 005.6	23.3	45.0	22.2	1.7	0.2	7.5	0.1	100.0
Rural	25 451.4	26.9	32.3	31.1	1.0	0.3	8.1	0.1	100.0
Urbano	49 303.5	21.4	51.7	17.4	2.0	0.1	7.2	0.1	100.0

FUENTE: Cálculos de la autora basados en datos del INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, tercer trimestre de 1984*.

^a Las cifras representan la proporción intradecil del número total de hogares en cada grupo.

^b El número total de hogares es 14 988 551. Los hogares se ordenan por el ingreso total per cápita.

^c Pesos por trimestre de junio de 1984. Incluye los ingresos monetarios y en especie.

Los ingresos de la agricultura

Como en México la mayoría de los pobres en extremo realizan actividades agrícolas (cuadro III.1), es importante analizar la evolución del ingreso salarial y no salarial de la agricultura, así como de la producción y el precio del maíz —el cultivo campesino básico— durante el periodo de ajuste. En el

cuadro III.6 se puede observar que la agricultura parece tener una vida propia en lo que respecta a la evolución de la producción puesto que no sigue el patrón general. Por ejemplo, en 1983, mientras el sector no agrícola experimentó una severa contracción del producto, la producción agrícola creció. En contraste, mientras el resto de la economía empezaba a recuperarse en 1988-1989, la agricultura experimentaba una notable caída.

Durante el primer programa de estabilización, de 1983 a 1985, la producción y el empleo agrícolas evolucionaron mejor que el conjunto de la economía, los salarios reales de la agricultura bajaron menos que los salarios reales totales (cuadro III.4), y el ingreso no salarial aumentó en la agricultura mientras que disminuyó en el resto de la economía (cuadro III.4). Esta tendencia más favorable de la agricultura podría explicarse por el aumento de los precios relativos de los bienes agrícolas y las condiciones climatológicas favorables. La devaluación real y los esfuerzos que se hicieron para alinear los precios agrícolas con los precios mundiales contribuyeron al mejoramiento interno de los precios agrícolas, incluyendo el precio del maíz (cuadro III.6). En virtud de que la mayoría de los campesinos pobres cultivan maíz²⁸ y la mayor parte de este grano es cultivada por campesinos pobres,²⁹ es probable que durante los primeros años del ajuste las familias rurales pobres hayan sufrido menos que las urbanas el impacto de la crisis.

Este resultado se confirma con los hallazgos de otro autor que, a mediados de 1985, realizó entrevistas sobre las condiciones del empleo en las zonas rurales.³⁰ En todos los estados del centro de México menos uno los agricultores se quejaron de la escasez de mano de obra y en varias regiones, los salarios ofrecidos a los trabajadores rurales estaban claramente por encima del salario mínimo. Al parecer, la escasez de mano de obra se debió a la emigración hacia los Estados Unidos. Además, el autor encontró una virtual ausencia de migración desde las áreas urbanas, a pesar de la caída de los salarios observada en las ciudades.

Esta evolución favorable de la agricultura terminó en 1986, año en que cayó la producción (cuadro III.6). A partir de 1987, y especialmente en 1988 y 1989, la evolución de la agricultura fue peor que la de la economía en conjunto (cuadro III.6).³¹ Las malas condiciones climáticas y el deterioro de los precios agrícolas podrían explicar el desempeño tan pobre del sector. Du-

²⁸ CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano*, Siglo XXI, México, 1982, cuadro 17, p. 152.

²⁹ Kirsten Appendini, "De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México", Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), junio de 1991, pp. 69-70.

³⁰ Peter Gregory, "The Mexican Labor Market in the Economic Crisis and Lessons of the Past", en William E. Cole (comp.), *Mexico's Economic Policy: Past, Present and Future*, Serie de Investigación Socioeconómica, Centro de Investigación Empresarial y Económica, Knoxville, Tenn., noviembre de 1987, p. 57.

³¹ Appendini, *op. cit.*, pp. 64-66.

CUADRO III.6. Evolución del sector agrícola, 1981-1990
(Cambio porcentual anual excepto las participaciones; en porcentajes)

Concepto	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*	Promedio,	Acumulado,	Promedio	
											1983-88	1983-88	1983-85	1986-87
Producto interno bruto														
Agricultura ^b	6.1	-2.0	2.0	2.7	3.8	-2.7	1.4	-3.2	-3.3	7.4	0.6	3.8	2.8	-0.7
Todos los sectores ^c	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.3	3.3	4.4	0.2	1.0	0.6	-1.0
Total del ingreso salarial^d														
Agricultura	10.0	-12.7	-13.2	-3.8	3.0	-2.0	-5.6	-12.6	-6.7	-8.6	-5.9	-30.5	-4.9	-3.8
Todos los sectores	11.3	-5.4	-24.7	-2.8	2.0	-10.7	-2.0	-8.3	5.9	3.0	-8.2	-40.0	-9.2	-6.4
Ingreso salarial por trabajador^{d, e}														
Agricultura	7.0	-9.7	-16.7	-4.9	0.3	0.5	-7.0	-14.8	-4.7	-4.1	-7.3	-36.7	-7.4	-3.3
Todos los sectores	4.8	-5.1	-22.9	-5.0	-0.2	-9.4	-3.0	-9.1	4.6	1.9	-8.6	-41.5	-9.9	-6.2
Empleo^f														
Agricultura	2.8	-3.3	4.2	1.1	2.6	-2.5	1.5	2.5	-2.1	-4.6	1.6	9.8	2.6	-0.5
Todos los sectores	6.3	-0.3	-2.3	2.3	2.2	-1.4	1.1	0.9	1.3	1.1	0.4	2.7	0.7	-0.2
Participación del trabajo agrícola en el empleo total^f	27.0	26.2	28.0	27.7	27.8	27.5	27.6	28.1	27.1	25.6	27.8	...	27.8	27.5
Precio real del maíz^g	7.7	-6.9	2.7	4.3	-4.6	-7.0	-9.8	-0.9	n. d.	n. d.	-2.7	-15.0	0.7	-8.4
Producción de maíz^h	17.6	-26.0	22.5	-3.0	10.3	-16.9	-1.0	-8.7	3.3	33.7	-0.3	-1.6	9.4	-9.3
Ingreso no salarial^d														
Agricultura	5.9	-8.9	-2.0	14.1	9.0	-8.0	-2.2	-15.7	8.9	13.4	-1.3	-7.6	6.8	-5.1
Todos los sectores	4.8	2.4	2.0	-0.3	-0.1	-7.5	4.6	-3.8	8.0	7.4	-0.9	-5.5	-0.5	-1.6
Participación del ingreso no salarial^d														
Agricultura	73.9	74.7	77.0	79.8	80.7	79.8	80.3	79.8	82.3	85.2	79.6	...	79.2	80.0
Todos los sectores	59.5	61.4	68.3	68.8	68.4	69.1	70.5	71.5	71.9	72.7	69.4	...	68.5	69.8

... No aplicable.

n. d. No disponible.

* Cifras preliminares.

^b Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, cuadro 91, p. 194. Para 1985-1987, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, cuadro 79, p. 118. Para 1988-1990, INEGI, documento inédito, marzo de 1992.

^c Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, cuadro 46, p. 93. Para 1985, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, cuadro 34, p. 62. Para 1986-1989, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*.

^d Para 1980-1986, *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, núm. 2, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, diciembre de 1989, cuadro 4.6, p. 135. Para 1987-1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), documento inédito.

^e Para 1980-1986, *Compendio de indicadores* (1989), cuadro 2.6, p. 67. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI.

^f Para 1980-1986, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*. Para 1987-1990, Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas, INEGI, documento inédito.

^g Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), citado por Kirsten Appendini, "La política alimentaria y restructuración económica en México", UNRISD-El Colegio de México, México, 1991, cuadro 9, apéndice K.

^h Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, p. 211.

rante 1988-1989 los precios agrícolas se ajustaron más lentamente que otros precios como parte de las medidas del Pacto de Solidaridad Económica (véase el capítulo anterior).³² Es posible, además, que la reducción de los subsidios y el crédito agrícolas, así como la falta de nuevas inversiones, contribuyeron a ese resultado.³³

La evolución de la producción y los precios del maíz, así como del ingreso agrícola salarial y no salarial, indica que durante el periodo 1988-1989 las dificultades económicas en la agricultura deben de haber sido severas (cuadro III.6). Esto sugiere que durante el periodo en que se puso en práctica el Pacto, mientras para el resto de la población la situación económica mejoraba, la población más pobre padeció un deterioro de sus niveles de vida. En 1990, los datos muestran un mejoramiento de la producción y los precios agrícolas (cuadro III.6), de modo que los ingresos de los pobres rurales pueden haberse recuperado. La falta de datos sobre los ingresos a nivel familiar no permite hacer un análisis más profundo.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO

La fuerte contracción del PIB en 1983 estuvo asociada a un aumento de casi 50% en la tasa de desempleo abierto en zonas urbanas (cuadro III.3). Sin embargo, a pesar del lento crecimiento económico y del aumento continuo de la población económicamente activa en alrededor de un millón de personas al año,³⁴ la tasa de desempleo de los años ochenta bajó pronto a niveles menores que los prevalecientes durante el auge petrolero (cuadros I.5 y III.3).

Este resultado, a primera vista sorprendente, podría explicarse por la flexibilidad de los salarios reales hacia la baja analizada en las secciones previas. Por una parte, la caída de los salarios reales permitió que las empresas mantuvieran bajo control sus costos laborales mientras afrontaban una reducción de la demanda sin tener que reducir el empleo; por la otra, permitió que el gobierno redujera sus gastos totales sin tener que recurrir a despidos en gran escala. Además, quienes no permanecían empleados como asalariados en el sector formal³⁵ buscaron trabajo en el sector informal por un salario menor o como trabajadores familiares sin remuneración.³⁶ En un país como

³² *Ibid.*, pp. 75-76.

³³ *Ibid.*, pp. 84-85.

³⁴ *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, 1989, p. 27.

³⁵ Al parecer, sí existen pruebas de que el empleo en el sector formal bajó, Gregory, "Mexican Labor Market", p. 56.

³⁶ El porcentaje de los asalariados en el total del empleo bajó entre 1982 y 1989. En los tres grandes centros urbanos el porcentaje de los trabajadores familiares sin remuneración aumentó entre 1982 y 1985 y de ahí en adelante se mantuvo constante. En el mismo periodo, el por-

México donde no se cuenta con un seguro de desempleo, no es sorprendente que la gente acepte trabajar en empleos de menor calidad antes que permanecer sin trabajar ya que estar desempleado es un lujo que la mayoría no se puede dar.

Las tasas del desempleo abierto parecen demasiado bajas cuando se comparan con la tasa del desempleo "implícito" medida por la razón del total de los puestos de trabajo dividido entre la población económicamente activa: el desempleo implícito fue igual a 11.4% en 1980 y a 20.3% en 1985.³⁷ Esta discrepancia se debe al hecho de que los dos estadísticos miden fenómenos diferentes. Para el desempleo implícito, las Cuentas Nacionales miden los puestos de trabajo que se requieren para cierto nivel de producción con una tecnología dada. Las estadísticas de desempleo urbano se calculan como la diferencia entre la población económicamente activa y los individuos que estuvieron empleados al menos por una hora durante la semana de referencia, incluidos quienes hayan trabajado sin remuneración. Es decir, que la definición del empleo incorporada en las estadísticas del desempleo abierto incluye todos los casos del empleo "precario", mientras que la definición de las Cuentas Nacionales no lo hace. En la práctica, por ejemplo, un puesto de trabajo puede estar ocupado por más de una persona. La diferencia observada en la evolución de los indicadores puede interpretarse como una estimación aproximada de la evolución del "subempleo".³⁸

El cambio ocurrido en la estructura del empleo según categoría ocupacional ilustra un posible deterioro en las condiciones del mercado de trabajo. La proporción de asalariados en la fuerza de trabajo urbana bajó de 83.4% en 1982 a 76.2% en 1985, mientras que el número de trabajadores por cuenta propia aumentó de 12.1 a 15% y el de los trabajadores familiares sin remuneración pasó de 2.1 a 4.6%.³⁹ Entre 1985 y 1989 la proporción de asalariados continuó disminuyendo aunque a una tasa mucho menor: alrededor de un punto porcentual anual.⁴⁰ Entre 1980 y 1988 el empleo en los servicios (donde se concentra el llamado del empleo informal) como una proporción del empleo total aumentó ligeramente, mientras que la proporción de los

centaje de los trabajadores por cuenta propia sólo aumentó en la ciudad de México (de los tres centros urbanos). Entre 1985 y 1989 el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia aumentó en 16 áreas urbanas. Véase Nora Lustig, "Economic Crisis, Adjustment and Living Standards", cuadro 9, p. 56; y *Compendio de indicadores*, pp. 99-100.

³⁷ La tasa de desempleo implícito se calculó como la proporción entre el empleo total y la población económicamente activa (PEA). Las cifras del empleo total se han tomado de *Compendio de indicadores*, cuadro 1.1, p. 27. La cifra de la PEA es una extrapolación lineal de las cifras de 1980 y 1985, en *ibid.*, cuadro 2.6, p. 67.

³⁸ Siempre resulta difícil definir el concepto de subempleo. Se refiere al hecho de que las personas están empleadas en actividades que tienen niveles de productividad y de remuneración muy bajos.

³⁹ Gregory, "Mexican Labor Market", p. 55.

⁴⁰ *Compendio de indicadores*, pp. 99-100.

trabajadores en la agricultura casi no cambió y la del empleo industrial bajó sobre todo en la construcción. Sin embargo, los cambios siempre han sido pequeños; de un punto porcentual o menos, en una dirección o la otra.⁴¹ El aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia y del empleo en los servicios es congruente con la idea de que el empleo informal subió durante el proceso de ajuste y que el ingreso obtenido del empleo informal haya compensado en parte la caída del ingreso salarial.⁴²

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES

Como se vio en el capítulo precedente, un componente esencial de los varios programas de estabilización adoptados en México fue la reducción del déficit público. Los esfuerzos del gobierno en esta dirección fueron significativos (cuadro II.1). La reducción del déficit se logró mediante el aumento del ingreso y la reducción del gasto públicos. Los ingresos públicos se incrementaron mediante el aumento de los precios de los bienes y servicios públicos y de las tasas impositivas y la base gravable. El gasto público se redujo mediante recortes de la inversión pública, y la eliminación de subsidios y cortando otras fuentes de gasto (véase el capítulo siguiente).

El gasto público total bajó 6.8% entre 1983 y 1988 (cuadro III.7).⁴³ Como la parte del gasto público destinado al servicio de la deuda externa no podía reducirse pues su magnitud dependía de factores que escapaban al control directo del gobierno, el resto del gasto tuvo que bajar lo suficiente como para cumplir con las metas fiscales. En virtud de que las tasas de interés reales seguían siendo relativamente elevadas y el acervo inicial de la deuda era grande, el gasto público destinado al servicio de la deuda interna y externa (gasto no programable) aumentó 29.6% entre 1983 y 1988 (cuadro III.7). La participación del gasto distinto de los intereses (llamado gasto programable) en el gasto público total bajó de casi 80% en 1980-1981 a 54.3%, en promedio, entre 1983 y 1988 (cuadro III.7).

El gasto social, que comprende primordialmente los gastos en educación y salud,⁴⁴ disminuyó 33.1% entre 1983 y 1988 (cuadro III.7). Cuando comenzó la crisis, el gasto social disminuyó más que el total del gasto programable; es decir, el gobierno no tomó acciones para reasignar el gasto programable a favor de los sectores sociales.⁴⁵ En consecuencia, la participación del

⁴¹ *Ibid.*, p. 67.

⁴² Un indicador indirecto de esto es que el consumo privado real per cápita disminuyó sustancialmente menos que los salarios reales (cuadro III.2).

⁴³ El gasto gubernamental total se refiere aquí a la suma de los llamados gastos programables y no programables. Véase una definición en el cuadro III.7.

⁴⁴ Los gastos sociales incluyen también los gastos en dos categorías conocidas como "solidaridad" y "desarrollo urbano".

⁴⁵ No ocurrió así todos los años, pero sí, marcadamente, en 1983.

gasto social en el gasto programable bajó de 31.2% en 1981 a 28% en 1983. Esta tendencia empezó a revertirse en 1985; sin embargo, el cambio más marcado ocurrió a partir de 1989, y en 1990 esa proporción alcanzó 37.6%. Según se vio en el capítulo anterior, la economía mexicana empezó a recuperarse en 1989 y en 1990 empezaron a bajar drásticamente las tasas de interés internas. Aunado al compromiso del gobierno de Salinas de mejorar las condiciones sociales, esto explica la recuperación absoluta y relativa del gasto social.

Los gastos en educación y en salud constituyen aproximadamente 85% de los gastos sociales. En ambos renglones el gasto se redujo entre 1983 y 1988. El gasto en educación bajó 29.6%, y el gasto en salud bajó 23.3%. Así pues, los gastos en educación y salud bajaron menos que el total del gasto social, de modo que la caída más fuerte debió de hacerse en otros programas sociales. La conveniencia de esta reasignación dentro del gasto social no queda clara ya que en principio, la disminución puede haber afectado programas dirigidos a los sectores más pobres como por ejemplo, los auspiciados por COPLAMAR.

El análisis del gasto público aquí presentado está sujeto a una salvedad importante. Para obtener la evolución del gasto en pesos constantes las categorías se dividieron por el deflactor implícito del PIB, en vez de utilizar un deflactor específico de cada sector porque no lo hay. El uso del deflactor implícito del PIB pudo haber generado sesgos. Por ejemplo, una parte de la caída del gasto social podría estar reflejando la disminución del gasto salarial en esos sectores y no una reducción de la "producción" de los servicios sociales.⁴⁶ A fin de corregir parte de este sesgo, en la sección siguiente se mide la evolución de la disponibilidad de recursos —físicos y humanos— en los campos de la salud y la educación.

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DISPONIBLES EN LOS SECTORES EDUCACIÓN Y SALUD

Aunque el gasto público en educación se redujo significativamente, algunos indicadores fundamentales de los recursos disponibles en ese sector mejoraron. Por ejemplo, las proporciones de estudiantes por profesor y de estudiantes por escuela disminuyeron, tanto para el total de la matrícula como para la escuela primaria (cuadro III.8).⁴⁷ Sin embargo, es posible que esta

⁴⁶ Esto significa que la producción de servicios gubernamentales podría haber cambiado en forma diferente de lo que reflejan las cifras del texto, y también que no pueden compararse las tendencias existentes entre las diversas categorías de gastos. En particular, es probable que los deflatores de los gastos programables y no programables sean distintos.

⁴⁷ No pueden explicarse fácilmente algunos de los cambios anuales de las proporciones de estudiantes por escuela. Véase, por ejemplo, la caída entre 1985-1986 y 1986-1987. Este "salto" podría ser más indicativo de la mala calidad de las estadísticas educativas en México que de alguna tendencia real.

CUADRO III.7. Gasto público total y en los sectores sociales, 1980-1990^a
(Cambio porcentual anual, excepto en el caso de las participaciones; en porcentajes)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^a	Promedio, 1983-88	Acumulado, 1983-88	Promedio, 1983-85	Promedio, 1986-87
Gasto público total ^b	...	27.8	16.7	-10.8	-0.3	-1.7	6.9	6.9	-6.6	-13.9	-3.8	-1.2	-6.8	-4.4	6.9
Programable ^c	...	23.4	-8.9	-15.7	5.7	-5.5	-6.7	-4.7	-5.4	-6.7	6.5	-5.6	-29.2	-5.6	-5.7
No programable ^c	...	47.8	114.6	-3.0	-8.9	4.5	26.9	19.5	-7.6	-20.4	-14.5	4.4	29.6	-2.6	23.1
Participación del gasto programable en el gasto público total ^{b, c}	82.1	79.3	61.9	58.5	62.1	59.7	52.1	46.4	47.0	51.0	56.4	54.3	...	60.1	49.3
Gasto social ^d	...	24.1	-1.3	-30.1	4.3	6.3	-8.1	-4.9	-1.1	3.6	12.9	-6.5	-33.1	-8.2	-6.5
Per cápita ^e	...	21.2	-3.5	-31.5	2.1	4.3	-9.7	-6.7	-2.7	1.8	11.1	-8.2	-40.2	-10.0	-8.2
Participación del gasto social en el gasto programable total ^{c, d}	31.0	31.2	33.8	28.0	27.6	31.1	30.7	30.6	32.0	35.5	37.6	30.0	...	28.9	30.6
Gasto social en educación ^d	...	25.1	3.9	-29.9	7.5	2.9	-11.7	2.2	0.6	2.1	10.1	-5.7	-29.6	-8.1	-5.0
Participación del gasto educativo en el gasto social	38.9	39.2	41.2	41.3	42.6	41.2	39.6	42.6	43.4	42.7	41.7	41.8	...	41.7	41.1
Participación del gasto educativo en el PIB ^{d, f}	3.1	3.6	3.8	2.8	2.9	2.9	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	...	2.8	2.6
Gasto social en salud ^d	...	13.9	-0.6	-21.1	-4.2	2.8	2.9	-7.7	3.8	9.3	13.9	-4.3	-23.3	-8.0	-2.5
Participación del gasto en salud en el gasto social ^d	43.6	40.0	40.3	45.5	41.8	40.4	45.3	44.0	46.2	48.7	49.2	43.9	...	42.6	44.6
Participación del gasto en salud en el PIB ^{d, f}	3.5	3.7	3.7	3.0	2.8	2.8	3.0	2.7	2.8	3.0	3.2	2.9	...	2.9	2.9

... No aplicable.

^a Se calcularon las cifras reales usando el deflactor implícito del PIB tomado de Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, cuadro 6, p. 180.

^b Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, p. 153.

^c El gasto programable excluye la recaudación compartida con estados, municipios y otras entidades, los incentivos fiscales y los pagos de intereses, y comisiones y otros gastos relacionados con la deuda interna y externa. El gasto no programable es igual al gasto público total menos el gasto programable.

^d Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, p. 157.

^e Población: se calcularon los totales anuales con base en las tasas de crecimiento en Ordorica, "Las cifras preliminares del censo" (véase cuadro III.2, nota k). Ordorica presenta las tasas del crecimiento por años para el decenio de 1980-1990, y cita la cifra preliminar del XI Censo de Población para el total de la población en 1990, estimado en 81.1 millones de habitantes.

^f PIB: Para 1980-1984, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, cuadro 46, p. 93. Para 1985, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, cuadro 34, p. 62. Para 1986-1989, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*.

tendencia favorable se deba en parte a una disminución injustificada de la matrícula escolar más que al incremento de los recursos. Desafortunadamente no pudo verificarse cuál de los factores explica la tendencia observada.

No obstante, aun cuando el mejoramiento de los indicadores se deba en parte a una matrícula por debajo de los niveles deseables, los recursos humanos y físicos per cápita no experimentaron reducciones ni remotamente semejantes a las indicadas por la caída del gasto en educación. Por lo tanto, la mayor parte de la reducción observada del gasto deberá imputarse a que no se usó el deflactor de precios idóneo. En lugar del deflactor implícito del PIB, debió haberse usado un deflactor específico del sector ya que, probablemente, la reducción del gasto en educación refleja la caída de los salarios reales de los trabajadores y de la inversión en el sector educativo. La caída del gasto también podría estar reflejando una reducción de los materiales escolares y del mantenimiento de las instalaciones existentes. Lamentablemente, no puede evaluarse todavía el efecto de tales tendencias en la calidad de la educación. Con el paso del tiempo, la enseñanza podría quedar en manos de personas menos calificadas y menos motivadas, lo que seguramente afectará su calidad.

En cuanto a los recursos en el sector salud, se observa que las unidades médicas, las camas y los médicos disponibles por persona asegurada en el sector "formal" de la salud experimentaron un deterioro entre 1983 y 1988 (cuadro III.9). Es decir, es probable que la calidad de los servicios de salud cubiertos por las dependencias que sólo atienden a quienes contribuyen a través del sistema de seguridad social haya empeorado durante el ajuste. Por ejemplo, las unidades médicas, las camas de hospital y los médicos por asegurado del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cayeron en promedio desde 1983 (cuadro III.9). El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la institución de salud que sólo cubre a los empleados públicos, ha experimentado reducciones semejantes en lo referente a camas y unidades. Ambas instituciones cubrían, respectivamente, 41.8 y 8.8% del total de la población mexicana, en promedio, entre 1982 y 1989 (cuadro III.9).

El deterioro de los recursos físicos y humanos disponibles por asegurado del IMSS y del ISSSTE, puede haberse debido a los aumentos repentinos del número de personas que se sumaron al sector de la seguridad social en 1984, 1985 y 1987 (cuadro III.9). Esto aplica en particular al IMSS, que cubre a los empleados del sector privado. Es concebible que la caída de los ingresos haya obligado a recurrir al servicio médico del seguro social a muchas personas que antes se atendían con médicos y hospitales privados.

Desafortunadamente, resulta muy difícil estimar los recursos disponibles por persona de la Secretaría de Salud, la institución que brinda atención médica a los sectores más pobres de la población, porque no se dispone de

CUADRO III.8. Recursos disponibles en el sector educativo: total y escuela primaria, años académicos de 1980-1981 a 1991-1992 (Porcentajes)

Concepto	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992 ^a	Promedio			
													1983-1989	1983-1986	1986-1988	1988-1991
<i>Total</i>																
Estudiantes matriculados (cambio anual)	6.6	5.6	4.5	3.3	1.2	2.0	0.7	0.0	0.0	-0.9	-0.5	2.5	1.2	2.2	0.4	-0.5
Proporción de estudiantes por maestro	28.5	27.7	27.1	26.6	25.6	24.8	24.2	23.9	23.3	22.9	22.5	22.8	24.7	25.7	24.1	22.9
Proporción de estudiantes por escuela	206.1	201.5	194.9	190.2	188.5	183.0	172.0	170.5	165.3	163.7	156.9	155.1	178.3	187.3	171.3	161.9
<i>Escuela primaria</i>																
Estudiantes matriculados (cambio anual)	3.8	2.1	1.6	1.0	-1.0	-0.6	-0.9	-1.5	-0.8	-1.1	-0.6	1.3	-0.6	-0.2	-1.2	-0.8
Proporción de estudiantes por maestro	39.1	37.5	36.6	35.9	34.8	33.6	32.8	31.9	31.3	31.1	30.5	30.6	33.4	34.8	32.4	31.0
Proporción de estudiantes por escuela	192.9	196.4	195.4	194.9	199.8	197.2	187.3	185.3	180.2	179.7	175.0	173.8	190.8	197.3	186.3	178.3
Libros de texto gratuitos por estudiante	4.8	4.9	5.2	5.4	5.4	5.4	4.9	5.0	4.8	5.0	5.1	5.1	5.2	5.4	5.0	5.0

FUENTE: Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, pp. 345, 346, 349.

^a Cifras estimadas.

CUADRO III.9. Recursos disponibles en el sector salud, 1980-1991
(Cambio porcentual anual excepto las participaciones; en porcentajes)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 ^a	Promedio		
													1983-88	1983-85	1986-87
IMSS b, c															
Población cubierta															
Miles	24 125.0	26 916.0	26 885.0	26 977.0	29 388.0	31 529.0	31 062.0	34 336.0	35 066.0	37 213.0	38 575.0	38 117.0	31 393.0	29 298.0	32 699.0
Cambio porcentual anual	14.9	11.6	-0.1	0.3	8.9	7.3	-1.5	10.5	2.1	6.1	3.7	-1.2	4.5	5.5	4.4
Como proporción del total de la población ^d	36.4	39.6	38.6	37.9	40.4	42.5	41.1	44.6	44.8	46.7	47.6	43.9	41.9	40.3	42.8
Unidades médicas															
Por millar de población cubierta	0.050	0.054	0.056	0.057	0.049	0.046	0.047	0.043	0.044	0.042	0.042	0.043	0.048	0.051	0.045
Cambio porcentual anual	...	8.5	3.9	0.8	-13.4	-7.5	4.1	-8.3	0.9	-4.2	-1.1	2.5	-4.1	-6.9	-2.3
Camas															
Por millar de población cubierta	1.142	1.041	1.095	1.095	1.007	0.851	0.865	0.776	0.747	0.715	0.711	0.721	0.89	0.98	0.82
Cambio porcentual anual	...	-8.8	5.1	0.0	-8.1	-15.5	1.6	-10.2	-3.8	-4.2	-0.5	1.4	-6.2	-8.1	-4.5
Médicos															
Por millar de población cubierta	0.975	0.955	0.931	1.007	0.758	0.760	0.769	0.725	0.750	0.714	0.719	0.786	0.79	0.84	0.75
Cambio porcentual anual	...	-2.0	-2.5	8.1	-24.7	0.2	1.2	-5.7	3.3	-4.7	0.6	9.3	-3.6	-6.6	-2.3
Enfermeras															
Por millar de población cubierta	1.71	1.66	1.68	1.81	1.72	1.74	1.77	1.66	1.70	1.74	1.70	1.81	1.73	1.76	1.71
Cambio porcentual anual	...	-2.9	1.7	7.2	-4.5	1.0	1.5	-5.9	2.2	2.5	-2.5	6.4	0.2	1.1	-2.3
Proporción de enfermeras a médicos	1.7	1.7	1.8	1.8	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.3	2.20	2.12	2.29
ISSSTE b, c															
Población cubierta															
Miles	4 985.0	5 319.3	5 467.8	5 611.0	6 080.4	6 447.9	6 957.3	7 356.6	7 415.1	7 844.5	8 302.4	8 509.7	6 644.7	6 046.4	7 157.0
Cambio porcentual anual	2.2	6.7	2.8	2.6	8.4	6.0	7.9	5.7	0.8	5.8	5.8	2.5	5.2	5.6	6.8
Como proporción del total de la población ^d	7.5	7.8	7.8	7.9	8.4	8.7	9.2	9.6	9.5	9.8	10.2	n. d.	8.9	8.3	9.4
Unidades médicas															
Por millar de población cubierta	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Cambio porcentual anual	...	-3.8	0.3	-2.1	-3.4	-4.0	-5.8	-5.4	3.1	-4.9	-3.9	-1.6	-3.0	-3.2	-5.6
Camas															
Por millar de población cubierta	1.066	0.988	1.002	1.001	1.009	0.951	0.884	0.837	0.830	0.781	0.770	0.755	0.9	1.0	0.9
Cambio porcentual anual	...	-7.3	1.4	-0.1	0.8	-5.7	-7.1	-5.3	-0.8	-5.8	-1.4	-2.0	-3.1	-1.7	-6.2
Médicos															
Por millar de población cubierta	1.510	1.515	1.666	1.623	1.674	1.619	1.616	1.507	1.640	1.521	1.503	1.580	1.6	1.6	1.6
Cambio porcentual anual	...	0.4	10.0	-2.6	3.1	-3.3	-0.2	-6.7	8.8	-7.3	-1.2	5.1	-0.3	-1.0	-3.5
Enfermeras															
Por millar de población cubierta	1.6	1.7	2.0	2.0	2.2	2.1	1.8	1.9	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	1.9
Cambio porcentual anual	...	4.3	17.9	-1.4	11.6	-3.5	-13.0	2.8	9.3	-3.2	-0.9	3.9	0.6	2.0	-5.4
Proporción de enfermeras a médicos	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2

... No aplicable.

n. d. No disponible.

^a Cifras estimadas.

^b IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social; ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

^c Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno, 1991*, pp. 370-371, 376-379, 381, 386, 390. El concepto de "médicos" incluye sólo a quienes están en contacto directo con los pacientes. Las camas de hospital incluyen sólo las camas registradas (censables).

^d Para la población: los niveles anuales se calculan utilizando las tasas de crecimiento de Manuel Ordorica, "Las cifras preliminares del censo" (véase cuadro III.2, nota k). Ordorica proporciona tasas anuales de crecimiento para la década 1980-1990 y cita cifras preliminares del XI Censo de Población para el total de población en 1990, estimado en 81.1 millones.

cifras precisas acerca de la población atendida. Sin embargo, las cifras agregadas no indican una reducción de los recursos totales. Por lo tanto, si suponemos que la población atendida por la Secretaría es la diferencia entre el total y la población cubierta por el ISSSTE y el IMSS, en principio los recursos per cápita de la Secretaría de Salud deberán haber aumentado.

EVOLUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS ALIMENTARIOS: DE SUBSIDIOS GENERALIZADOS A SUBSIDIOS FISCALIZADOS

Como parte del esfuerzo para reducir el gasto público y racionalizar los recursos, el gobierno procuró eliminar los subsidios alimenticios generalizados y los sustituyó en algunos casos, por subsidios focalizados distribuidos a través de la cadena comercializadora,⁴⁸ de alimentos del sector público, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). A partir de 1984 el gobierno eliminó el subsidio general otorgado a las tortillas de maíz, alimento básico de las clases populares, e introdujo un sistema de precios dual.⁴⁹ En abril de 1986 el gobierno emprendió el programa de "tortibonos" con la distribución de cupones que podían cambiarse por tortillas a precio rebajado.⁵⁰ A principios de 1991 la CONASUPO introdujo una tarjeta que se distribuyó entre la población pobre urbana, que otorga a cada familia el derecho a un kilo de tortillas por día sin costo alguno.⁵¹ Además de las modificaciones del subsidio a la tortilla, durante los años ochenta se eliminaron gradualmente los subsidios generalizados otorgados al frijol, el aceite comestible, el pan y el huevo.

El gasto total en subsidios alimentarios distribuidos por medio del sistema de la CONASUPO disminuyó en términos reales. En parte esta disminución se debió al abandono del programa de subsidios generalizados, en el que todos los consumidores tenían igual acceso al precio subsidiado, y su remplazo por programas focalizados, en los que sólo se beneficia un número selecto de consumidores de bajos ingresos. Aunque la medida sea justificable desde el punto de vista fiscal, es probable que el uso de subsidios focalizados haya dejado fuera a buena parte de la población que hubiera tenido que recibir el subsidio en función de su nivel de ingreso. Además, algunos de los

⁴⁸ Los subsidios alimentarios generalizados cubrían pan, tortillas, frijol, huevo, leche y aceite comestible. La forma de operar de estos subsidios, en general, era que el gobierno fijaba su precio final y el productor recibía insumos subsidiados. Véase una descripción de los programas de subsidios y sus cambios en Antonio Martín del Campo y Rosendo Calderón Tinoco, "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, vol. 3, 1993.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 44.

⁵¹ Entrevista de la autora con un funcionario de CONASUPO, diciembre de 1991.

subsidios alimentarios generalizados no fueron sustituidos por programas focalizados.⁵² En consecuencia, las familias urbanas pobres tuvieron que enfrentarse a los incrementos resultantes en los precios de los alimentos. El costo relativo de una dieta básica de una familia típica de cuatro miembros ayuda a ilustrar el efecto de estos aumentos de precios. Como porcentaje del salario mínimo, el costo de la canasta alimenticia básica aumentó de 30% en 1982 a más de 50% en 1986.⁵³ Las familias así dispondrían de menos recursos para el resto de los gastos situación que se agravaba a medida que el salario real también bajaba.

De acuerdo con los resultados de un estudio⁵⁴ puede afirmarse que los subsidios generalizados que permiten mantener bajo el precio del maíz y sus derivados así como el frijol, el pan, el arroz, las pastas, el aceite comestible y el huevo, se justifican desde el punto de vista de la equidad, pues la mayor parte del subsidio llega a los pobres.⁵⁵ En la práctica, los subsidios generalizados no han sido sustituidos por subsidios focalizados en cada caso de modo que han disminuido las transferencias recibidas por las familias pobres bajo la forma de subsidios alimentarios. En este sentido, es posible que la eliminación de algunos de los subsidios alimentarios generalizados haya contribuido a incrementar la incidencia de la pobreza.

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES: NUTRICIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN

El efecto de la caída de los ingresos reales y de los cambios en los esquemas de subsidios alimentarios en el consumo y los niveles de nutrición no se ha estimado. Las encuestas realizadas por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) en la ciudad de México proveen alguna información sobre el efecto probable de la caída del ingreso en la alimentación familiar. Los resultados de la primera encuesta,⁵⁶ levantada entre marzo y junio de 1983, demostraron que la mayoría de las familias de ingresos por debajo de dos veces el salario mínimo experimentaron una disminución en el consumo de todos los productos alimenticios excepto de las tortillas.⁵⁷ Además, hubo

⁵² *Ibid.*, pp. 24-33.

⁵³ Véase una descripción de la metodología empleada por la autora para este cálculo en Lustig, "Economic Crisis, Adjustment and Living Standards", p. 38.

⁵⁴ Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, El Colegio de México, México, 1984, cuadro 23, pp. 104-107.

⁵⁵ Esto es así porque el consumo de estos bienes se halla más concentrado en el nivel inferior de la escala de ingresos. En cambio, un subsidio generalizado otorgado a la gasolina es notablemente regresivo.

⁵⁶ Instituto Nacional del Consumidor (INCO), "100 días en el consumo familiar", México, 1983.

⁵⁷ Jacobo Schatan, "Nutrición y crisis en México", ponencia presentada en el Quinto Seminario sobre la Economía Agrícola del Tercer Mundo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 11-15 de noviembre de 1985, p. 47.

una clara sustitución en la composición de los alimentos en contra de las proteínas animales.⁵⁸ Los resultados de una segunda encuesta, levantada entre enero y agosto de 1985, fueron similares, con la excepción de que un porcentaje relativamente menor de familias continuaba experimentando una disminución en su consumo de alimentos.⁵⁹

La tasa de mortalidad infantil siguió su tendencia descendente entre 1982 y 1989 (cuadro III.10).⁶⁰ Sin embargo, algunos indicadores revelan un deterioro de los niveles de salud. Por ejemplo, la mortalidad infantil y preescolar causada por la avitaminosis y otras deficiencias nutricionales aumentaron a partir de 1982, luego de varios años de haber caído de forma continua (cua-

CUADRO III.10. *Indicadores sociales en el área de la salud, 1980-1989*

Año	Tasa de mortalidad infantil (por mil de nacidos vivos) ^a	Muerte causada por deficiencias nutritivas	
		Como porcentaje del total de la mortalidad infantil ^b	Como porcentaje del total de la mortalidad preescolar ^b
1980	53.1	1.0	1.5
1981	51.3	1.1	1.6
1982	49.6	1.5	1.8
1983	48.0	1.5	2.4
1984	46.4	1.7	2.7
1985	44.8	2.0	2.9
1986	43.4	2.1	3.0
1987	42.0	2.9	5.3
1988	40.6	5.2	9.1
1989	39.3	n. d.	n. d.
Promedio			
1983-1988	44.2	2.6	4.2
1983-1985	46.4	1.7	2.7
1986-1987	42.7	2.5	4.2

n. d. No disponible.

^a Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población de México, 1980-2025*, México, noviembre de 1989. Estas tasas de mortalidad infantil, no son directamente comparables con las que aparecen en la fuente mencionada en la nota siguiente, porque el CONAPO ajustó sus estadísticas por casos no reportados.

^b Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, pp. 367-368.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁰ Se ha observado que el impacto de una crisis económica no se refleja de ordinario en los indicadores medios y que su efecto en la salud sólo se torna obvio a largo plazo. Véase, por ejemplo, un estudio clásico sobre los efectos de la Gran Depresión sobre la salud: G. St. J. Perrott y Selwyn D. Collins, "Sickness among the Depression Poor", *American Journal of Public Health*, vol. 24, febrero de 1934, pp. 101-107.

dro III.10).⁶¹ Esto último hace pensar que, probablemente, la tasa de mortalidad infantil habría mejorado con mayor rapidez si no se hubiesen deteriorado las condiciones nutricionales.⁶²

Asimismo, otros indicadores confirman un patrón de empeoramiento de las condiciones nutricionales. El ISSSTE registró un aumento en el número de niños nonatos o menores de un año de edad que padecían un crecimiento fetal lento y desnutrición, tanto en términos absolutos, como en proporción al total de enfermedades. Los niños que padecían estos males representaban 8.5% del número total de niños enfermos en 1981 y el porcentaje aumentó a 10.3% en 1982, 10.6 en 1983 y 11.7 en 1984.⁶³

En cuanto a los indicadores educativos se encuentra que después de 1982 disminuyó la proporción de los graduados en cada nivel que ingresaban al nivel educativo subsecuente; es decir, un número relativamente mayor de niños y jóvenes no continuaba la escuela, sobre todo después de terminar la instrucción secundaria o preparatoria (véanse las estadísticas de "cobertura de la demanda" en el cuadro III. 11).⁶⁴ Esto explica por qué el promedio de escolaridad de la población subió más lentamente durante los ochenta cuando sólo aumentó en un año, que durante los setenta cuando el promedio subió en dos años (cuadro III.11). Dicha tendencia podría implicar que el desarrollo futuro de la calificación de la fuerza de trabajo sea menor.

El porcentaje de niños inscritos en la escuela primaria como proporción de los niños en el grupo de edad relevante siguió en aumento aun después de que empezó la crisis (cuadro III.11, "cobertura de la demanda"). Por otra parte, la tasa de deserción escolar en la escuela primaria siguió bajando hasta 1987 (cuadro III.11). Sin embargo, una desagregación mayor revela que las tasas de deserción escolar mejoraron sólo para los niños urbanos; en las zonas rurales la tasa de deserción aumentó en casi 3 puntos porcentuales, al pasar de 7.2% en 1981 a 10% en 1987-1988.⁶⁵

⁶¹ Carlos Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno: anexo*, México, 1991, pp. 367-368.

⁶² Sin embargo, probar esta afirmación requeriría un análisis más cuidadoso. Un aumento de la tasa de mortalidad a causa de las deficiencias nutricionales podría ser consecuencia de una disminución en una causa sustituta, tal como las enfermedades intestinales. Sin embargo, los datos revelan que las muertes asociadas a ambas causas bajaron sostenidamente durante los años setenta pero que en los ochenta continuaron disminuyendo las muertes causadas por "enfermedades intestinales", mientras que las muertes por "deficiencias nutricionales" aumentaron en términos absolutos y relativos. Véase *ibid.* Aun así, las estadísticas referentes a las causas de muerte podrían registrar grandes errores de medición, de modo que debemos tomar con cautela las tendencias presentadas en el cuadro III.10.

⁶³ Miguel de la Madrid, *Tercer informe de gobierno: salud y seguridad social*, vol. 16, México, 1985, pp. 417-418.

⁶⁴ Estas tendencias deben tomarse con cautela. Hay ciertas oscilaciones en las cifras anuales que resultan difíciles de explicar y que podrían deberse a errores de medición.

⁶⁵ Fernando Valerio, "Fiscal Shock, Wage Compression and Structural Reform: Mexican Adjustment and Educational Policy in the 1980s", Documento Informal 17, Serie de Política Económica, la Política Fiscal y los Pobres, UNICEF, junio de 1991, p. 26.

CUADRO III.11. Indicadores sociales en el sector educativo, años académicos de 1970-1971 y 1980-1981 a 1991-1992
(Porcentajes, a menos que se indique otra cosa)

Concepto														Promedio		
	1970-71	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92 ^a	1983-89	1983-86	1986-88
Escolaridad																
media de la población de 15 años y más ^b																
Número de años	3.4	5.4	5.6	5.7	5.8	5.9	6.0	6.1	6.2	6.3	6.3	6.4	6.4	6.1	5.9	6.2
Cambio porcentual anual	n. d.	4.7 ^c	3.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	0.0	1.6	0.0	1.7	1.7	1.7
Cobertura^{b, d}																
Total	51.7	58.7	60.6	62.0	62.9	62.7	62.9	62.5	61.8	61.2	60.1	59.4	59.1	62.3	62.8	62.2
Escuela primaria	78.4	91.4	92.5	93.5	95.4	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	97.6	97.1	98.0
Escuela secundaria	62.2	82.0	86.8	86.2	85.4	82.9	84.4	83.7	83.0	83.2	82.4	82.3	82.4	83.9	84.2	83.4
Escuela preparatoria	69.7	68.8	69.6	66.5	65.6	66.5	64.0	59.2	59.4	59.8	60.2	61.0	61.6	62.7	65.4	59.3
Niveles superiores de instrucción	n. d.	88.6	82.1	84.6	78.5	70.0	77.4	63.7	63.8	57.7	62.0	64.4	66.0	69.5	75.3	63.7
Tasas de deserción escolar^e																
Escuela primaria	n. d.	7.2	6.9	6.0	5.7	6.4	5.4	5.3	5.9	5.3	5.7	5.3	5.0	5.7	5.8	5.6
Escuela secundaria	n. d.	10.5	9.6	10.3	8.9	9.8	7.9	9.3	9.1	9.1	10.0	9.5	9.1	9.3	8.9	9.2
Escuela preparatoria	n. d.	12.4	15.5	15.7	16.2	16.3	16.3	18.4	15.1	16.3	18.5	16.4	16.0	16.6	16.3	16.7

n. d. No disponible.

^a Cifras estimadas.

^b Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, p. 357.

^c Tasa de crecimiento anual promedio para el decenio de 1970-1980.

^d La "Cobertura", excepto para el total y la escuela primaria, se refiere a la proporción de graduados de un nivel que pasan al primer año del siguiente nivel educativo.

^e Salinas de Gortari, *Tercer informe de gobierno*, 1991, p. 354. La tasa de deserción escolar incluye a los estudiantes que se registraron para un año escolar y no lo terminaron, o que no se registraron para el curso siguiente.

Pasando a un aspecto distinto asociado a los costos sociales de la crisis, es interesante mencionar que, a pesar de que no se dispone de estadísticas nacionales sobre la delincuencia, para el Distrito Federal hay un registro bastante completo. De acuerdo con este registro, el número de robos denunciados brincó de 40 800 en 1981 a 73 500 en 1983 y a 101 600 en 1987. En 1989 bajó de nuevo a 71 600, cifra que todavía se hallaba considerablemente por encima del promedio de los años del auge petrolero: 38 300 al año entre 1978 y 1981. Otros delitos no aumentaron significativamente,⁶⁶ a medida que disminuía el ingreso real en las zonas urbanas, un número creciente de personas trataba de cerrar la brecha apoderándose del ingreso de los demás.

LAS ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA DE LAS FAMILIAS

El análisis anterior revela que los salarios bajaron de manera drástica durante los años ochenta. Sin embargo, es probable que el ingreso *total* de las familias haya bajado menos que el salario real. Un indicador de esto es que, como se observa en el cuadro III.2, la disminución del consumo per cápita fue considerablemente menor que la del salario. Es de esperarse que para compensar la caída del salario real las personas trabajaran más horas en el mismo empleo, buscaran actividades adicionales generadoras de ingresos, quizá en el sector informal, y que más miembros de la familia se unieran a la fuerza de trabajo.

Los estudios de caso de familias de zonas rurales y urbanas indican que las familias afinaron y ampliaron sus estrategias de supervivencia económica.⁶⁷ En el ámbito doméstico, las familias intensificaron los esfuerzos para percibir fuentes de ingreso adicionales y reorientaron las pautas de gasto. Por ejemplo, los jefes de familia aportaron una porción mayor de su ingreso al presupuesto familiar y las familias ya no pudieron usar el ingreso "adicional" para aumentar su riqueza o para protegerse contra emergencias.⁶⁸ Se dedicaron más horas al trabajo y a la diversificación de las fuentes de ingresos. Por lo tanto, los costos impuestos por la crisis y el ajuste no pueden medirse sólo por las caídas del ingreso; la calidad de vida también empeoró porque —al tratar de compensar la caída del ingreso— bajaron el número de horas disponibles para el esparcimiento y el descanso.⁶⁹

⁶⁶ Salinas de Gortari, *Segundo informe de gobierno*, p. 118.

⁶⁷ Merilee S. Grindle, "The Response to Austerity: Political and Economic Strategies of Mexico's Rural Poor", en William L. Canek (comp.), *Lost Promises: Debt, Austerity, and Development in Latin America*, Westview Press, Boulder, Colo., 1989, pp. 190-215; y Mercedes González de la Rocha, "Economic Crisis, Domestic Reorganization and Women's Work in Guadalajara, Mexico", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 7, núm. 2, 1988, pp. 219-223.

⁶⁸ González de la Rocha, "Economic Crisis", pp. 219-220.

⁶⁹ González de la Rocha menciona que las personas que entrevistó estaban más cansadas, trabajaban más y estaban más ansiosas acerca de su futuro. *Ibid.*, p. 220.

También, hay indicios de que a raíz de la caída del ingreso, hubo un incremento de la emigración a los Estados Unidos. Es probable que las remesas hayan seguido siendo una fuente de ingresos importante para algunas familias rurales y urbanas y la información proveniente de los estudios antropológicos indica que un número creciente de trabajadores consideraba la emigración a los Estados Unidos como su mejor opción.⁷⁰ Una prueba indirecta de esto es que el número de aprehensiones de inmigrantes ilegales alcanzó un promedio de 1 260 855 anuales en el periodo de 1981-1986, o sea 50% por encima del promedio de 1971-1980.⁷¹

¿QUIÉNES ABSORBIERON LOS COSTOS DEL AJUSTE?

Determinar quiénes absorbieron los costos del ajuste tiene particular importancia en un país como México dados los niveles de concentración del ingreso y de pobreza. El cuadro III.12 muestra que la concentración del ingreso en el 10% superior de la población ha sido elevada en todos los años estudiados. Los datos revelan que entre 1963 y 1977 hubo una redistribución desde el tope hacia los sectores medios y que la disminución de la desigualdad entre 1977 y 1984 fue menor. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cautela ya que las encuestas no son comparables en un sentido estricto. Independientemente de las tendencias, la encuesta de 1984 indica que las disparidades eran muy grandes: por ejemplo, el ingreso medio per cápita del decil más alto era 25 veces mayor que el del decil más bajo (cuadro III.1).⁷²

La incidencia de la pobreza también ha sido elevada en México, aunque ha bajado a lo largo del tiempo. Según un estudio basado en las encuestas de ingreso-gasto, se ha encontrado que la incidencia de la pobreza "extrema" llegó a 69.5% en 1963, 56.7% en 1968, 34% en 1977 y 29.9% en 1984.⁷³ En otro estudio basado en una línea de pobreza diferente, el autor estima que en

⁷⁰ Esto lo registró Grindle en su estudio de tres aldeas rurales mexicanas. *Ibid.*, pp. 199-205. Véase un análisis de la migración de indocumentados a los Estados Unidos en Frank D. Bean, Barry Edmonston y Jeffrey S. Passel (comps.), *Undocumented Migration to the United States: IRCA and the Experience of the 1980s*, Urban Institute Press, Washington, 1990.

⁷¹ Las aprehensiones alcanzaron su máximo nivel en 1986, al llegar a 1 767 400, y bajaron a un promedio de 1 099 165 en 1987-1988, probablemente como resultado de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA). Georges Vernez y David Ronfeldt, "The Current Situation in Mexican Immigration", *Science*, vol. 251, 8 de marzo de 1991, p. 1190.

⁷² El coeficiente de Gini para las familias se estimó en 0.4384 y para los individuos en 0.4881. Véase el cuadro 15 de Nora Lustig, "The Incidence of Poverty in Mexico, 1984: An Empirical Analysis", Brookings, octubre de 1990.

⁷³ Enrique Hernández Laos, "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México", *Investigación Económica*, vol. 49, núm. 191, 1990, p. 282. Según Hernández Laos, los muy pobres eran las familias o los individuos cuyo ingreso era menor que una canasta de consumo mínimo, que incluye alimentos y otros bienes.

CUADRO III.12. *Distribución del ingreso en México, años seleccionados, 1963-1989*
(Porcentaje del total del ingreso por hogar)

Año	Porcentajes de hogares			Total
	40 más bajo	50 intermedio	10 más alto	
1963	10.2	47.6	42.2	100.0
1968	11.2	48.8	40.0	100.0
1977	10.4	52.8	36.8	100.0
1984	14.3	52.9	32.8	100.0
1989	12.9	49.2	37.9	100.0

FUENTES: Para 1963, 1968 y 1977, Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos", *Revista de la CEPAL*, núm. 13, 1981, cuadro 8, p. 90. Para 1984, INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1984*, cuadro 4, p. 20. Para 1989, INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1989: Transacciones económicas*, México, 1992, cuadro 1.

1968 la incidencia de la pobreza extrema en México llegó a 12%.⁷⁴ A pesar de la falta de consenso para definir la magnitud de la pobreza los resultados sugieren que la pobreza disminuyó entre 1963 y 1977.⁷⁵

De acuerdo con estimaciones propias, la proporción de hogares en pobreza extrema en 1984 estaba entre 11.2 y 14.7%.⁷⁶ Los pobres en extremo son, predominantemente, hogares rurales y agrícolas. Aunque la mayoría de los hogares más pobres son rurales, 27.5% de los hogares del decil más bajo es urbano (cuadro III.1). Si se las compara con el resto de la población, los hogares en pobreza extrema tienen una proporción mayor de jefes de familia que son trabajadores por cuenta propia y menos asalariados.⁷⁷ En

⁷⁴ Oscar Altimir, "The Extent of Poverty in Latin America", Documento de Trabajo 522, Banco Mundial, 1982, p. 82. Las familias pobres en extremo son aquellas cuyo ingreso es menor que una canasta de consumo mínimo de alimentos.

⁷⁵ Además de Hernández Laos, Joel Bergsman ha presentado algunas pruebas de la disminución de la pobreza durante este periodo. Véase Bergsman, "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en *Distribución del ingreso en México: ensayos*, vol. 1, Banco de México, México, 1982, cuadro 5, p. 224.

⁷⁶ Las líneas de pobreza usadas para calcular la proporción de familias indigentes eran de 50.6 y 56.5 dólares per cápita por trimestre, respectivamente. La primera línea de pobreza se propone en Santiago Levy, "Poverty Alleviation in Mexico", Investigación Política y de Asuntos Exteriores, Documento de Trabajo 679, Banco Mundial, mayo de 1991, n. 42, p. 28 y cuadro 2, pp. 24A-24B. La segunda línea de pobreza se propone en CEPAL, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", núm. 533, 31 de mayo de 1990, cuadro 9, p. 46. Véase una descripción del método propuesto por la autora para estimar la pobreza en Lustig, "Incidence of Poverty", pp. 18-20. En este documento las líneas de pobreza de Levy y de CEPAL, expresadas en pesos, fueron convertidas a dólares de junio de 1984.

⁷⁷ Lustig, "Incidence of Poverty", cuadro 21. Una gran proporción de los asalariados trabaja en la agricultura. Resulta interesante advertir que la fracción de los empleadores, en particular los pequeños empleadores, no difiere mucho entre los deciles más bajos y el noveno decil. Probablemente los empleadores pobres sean campesinos o pequeños comerciantes que con-

términos de las fuentes de ingresos, los pobres en extremo obtienen casi un tercio de su ingreso de las "ganancias" (cuadro III.5). El ingreso no monetario es más importante para los pobres en extremo, ya que representa otro tercio de su ingreso total y el ingreso derivado de los salarios constituye el tercio restante del ingreso. El ingreso salarial se vuelve cada vez más importante —aunque no en forma monotónica— entre los deciles 2 y 7, a partir de donde su participación comienza a bajar ligeramente.

Las características de la población por nivel de ingresos proveen cierta información útil para imaginar cómo pueden haberse distribuido los costos del ajuste. Primero, en virtud de que la mayoría de los pobres en extremo trabaja en la agricultura y obtiene casi dos tercios de su ingreso de fuentes no salariales (cuadros III.1 y III.5), su suerte durante el ajuste posiblemente dependió de la evolución de la producción y los precios agrícolas y, en menor medida, de los salarios agrícolas. Segundo, en virtud de que los salarios constituyen la fuente principal del ingreso de los grupos de ingresos medios (cuadro III.5), la suerte de estos grupos dependió en gran medida de los cambios ocurridos en los salarios reales.

En virtud de que el ingreso salarial disminuyó mucho más que el ingreso no salarial durante los años ochenta, parecería que los grupos de ingresos medios hubiesen sido más golpeados por el ajuste que los más pobres o los más ricos. Esto se confirma comparando la distribución del ingreso entre 1984 y 1989, que aparece en el cuadro III.12. Mientras que 40% inferior pierde 1.4 puntos porcentuales del ingreso total, 50% del medio pierde 3.7 puntos porcentuales. Sin embargo, en virtud de que el salario agrícola y el ingreso no salarial se deterioraron sustancialmente a partir de 1986 (cuadro III.6), es posible que los pobres rurales hayan padecido una fuerte caída en su nivel de vida en términos absolutos entre 1986 y 1989.

Aunque los grupos medios perdieron relativamente más ingreso que los más pobres, se debe recordar que para estos últimos incluso una disminución mínima del ingreso puede tener efectos devastadores en el bienestar presente y futuro. Asimismo, se debe recordar que los grupos medios distan mucho de ser familias de clase media según los estándares de los países avanzados. En la parte inferior de los grupos medios se encuentran hogares pobres que viven en zonas urbanas, donde los precios de los bienes son mayores que en las zonas rurales (cuadro III.1). Un resultado que debe subrayarse de la comparación 1984-1989 es el brusco incremento de la desigualdad observado en este periodo: la participación de 10% superior de los hogares aumentó en 5.1 puntos porcentuales (!) (cuadro III.12).

tratan trabajadores, también pobres, para que les ayuden a sus tareas. La mayoría de los jefes de familia que son trabajadores agrícolas se encuentra en los deciles más bajos: 78% se encuentra entre el 50% más bajo de las familias. *Ibid.*, cuadro 27.

OBSERVACIONES FINALES

Del análisis y de los datos presentados se desprenden las conclusiones siguientes. A pesar de que durante los ochenta hubo una marcada caída de los salarios reales, muchas familias mexicanas pudieron evitar bajas comparables en el ingreso total y el consumo per cápita trabajando horas adicionales, buscando nuevas actividades generadoras de ingresos, e incorporando más miembros de la familia a la fuerza de trabajo. Las familias tuvieron que trabajar más y gastar con mayor cuidado, a fin de proteger por lo menos en parte su nivel de vida a pesar de las penurias impuestas por la crisis y el ajuste. También parece haberse incrementado la emigración hacia los Estados Unidos y para algunas familias las remesas del exterior posiblemente siguieron siendo una fuente de ingresos importante.

Las consecuencias de la crisis no fueron absorbidas en la misma medida por todos los grupos sociales. Los ricos pudieron proteger —y aun expandir— su riqueza con facilidad mucho mayor que el resto de la sociedad simplemente transfiriendo sus activos al exterior. La fuga de capitales se ha estimado entre 22 100 y 35 700 millones de dólares entre 1977 y 1987, dependiendo del método de cálculo.⁷⁸ Quienes carecen de ahorros —la mayor parte de la población— no tuvieron una posibilidad semejante.

Las reglas del juego internacionales dan al trabajo y al capital un tratamiento asimétrico. Mientras que el capital puede siempre encontrar un país que lo reciba, los trabajadores no pueden entrar libremente a otros países y, por lo tanto, son cautivos de la suerte económica de su país. Este arreglo permitió que los mexicanos que poseían capital evitaran sustancialmente el costo del ajuste en los años ochenta, protegiendo en parte su riqueza contra el efecto de las devaluaciones y la inflación al mismo tiempo que a menudo obtenían enormes ganancias de capital. Quienes no poseían riqueza no disponían de un mecanismo de salvaguarda equivalente para evitar el costo del ajuste y, por ello, fueron los más afectados. La única salida para los trabajadores era migrar ilegalmente a los Estados Unidos y aceptar condiciones de empleo y salario inferiores que las de los trabajadores legales.

Aparte de esta dicotomía entre la suerte de los ricos y la del resto de la sociedad, los datos existentes sobre la distribución del ingreso indican que los grupos medios cargaron con la mayor parte de los costos del ajuste. Estas familias, que incluyen una parte del sector urbano pobre y de los sectores medios rurales y urbanos, al parecer se vieron más afectadas porque el sa-

⁷⁸ La cifra menor excluye de la estimación de la fuga de capitales los intereses devengados sobre los activos extranjeros. Véanse más detalles en Nora Lustig, "Dollar Waves: Mexico's Experience with Capital Flight and Repatriation", *International Economy*, vol. 5, noviembre-diciembre de 1991, pp. 67-71.

lario era su fuente de ingreso principal. A partir de 1986, es probable que los pobres del sector rural hayan visto empeorada su situación en vista de la evolución de la producción y de los precios agrícolas. La crisis y su secuela ha dejado a México con una clase media relativamente empobrecida, un creciente número de familias pobres, y los pobres peor que antes.

Es importante notar que, por sí solo, el crecimiento económico podría ser insuficiente para reducir la pobreza de manera significativa. Si el ingreso per cápita de 10% más pobre de la población en 1984 aumentara sostenidamente a un ritmo de 3% anual (o sea, la tasa media de crecimiento del PIB per cápita de México durante la posguerra) el grupo tardaría aún casi 16 años para alcanzar un nivel de ingreso igual al de la línea de la pobreza extrema (alrededor de 50 dólares per cápita por trimestre). Si el ingreso del decil más bajo creciera al promedio de la tasa de crecimiento del PIB per cápita observado en 1988-1990 de casi 1% anual, el periodo de espera sería de unos 47 años. Es decir, podrían pasar entre una y dos generaciones para que los pobres logaran un ingreso apenas suficiente para comprar alimentos en la medida necesaria.⁷⁹

Esto pone de relieve el hecho de que la tarea más importante en el futuro será implantar reformas orientadas a promover mayor equidad. Estas reformas tendrán que combinar el alivio inmediato con políticas que incrementen la productividad o capacidad de generar ingresos de los pobres.⁸⁰ El gobierno de Salinas manifestó que el alivio de la pobreza sería uno de sus objetivos principales y el 2 de diciembre de 1988, anunció el Programa Nacional de Solidaridad orientado a combatir la pobreza en zonas rurales y urbanas.⁸¹ Un análisis de los logros de PRONASOL va más allá de los propósitos de este capítulo.

⁷⁹ Por definición, la línea de la pobreza extrema es el costo total de la canasta de alimentos que se requiere para cubrir las necesidades mínimas de calorías y proteínas.

⁸⁰ Véase un análisis de las opciones existentes en materia de políticas económicas, así como de sus ventajas y desventajas, en Levy, "Poverty Alleviation in Mexico", pp. 45-71.

⁸¹ *Programa Nacional de Solidaridad: la solidaridad en el desarrollo nacional*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, septiembre de 1991, p. 3.

IV. LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

EL PAPEL del Estado en la economía se ha debatido prolongada y acaloradamente.¹ Quienes propugnan una mayor intervención creen que el gobierno —como inversionista y productor directo y como regulador— puede desempeñar un papel fundamental, a menudo insustituible, en la promoción del desarrollo y el bienestar. De acuerdo con esta concepción, el Estado puede promover la competitividad, frenar el poder monopólico, estimular la inversión privada y elevar la productividad como no pueden hacerlo las fuerzas del mercado cuando operan por sí solas. En el otro extremo se encuentran quienes sostienen que la intervención estatal en la economía ha causado más daño que beneficio porque ha desplazado a la inversión privada e irritado al sector empresarial. De acuerdo con esta interpretación, las barreras comerciales y la regulación han conducido al poder monopólico, la corrupción y la ineficiencia. Para esta visión el crecimiento económico sería mayor con un Estado reducido. Como ocurre a menudo en la disciplina económica, abundan las pruebas en apoyo de una u otra postura. Los resultados varían de un país a otro, de un periodo a otro y, por supuesto, de un autor a otro aunque se estudie el mismo periodo y el mismo país.

No es éste el lugar para analizar la contribución del Estado al desarrollo económico de México. Sin embargo, es importante notar que durante la posguerra el país disfrutó más de veinte años de tasas de crecimiento del producto per cápita de alrededor de 3%, con tasas de inflación bajas (cuadro I.4).² Tal experiencia sugiere que, en el peor de los casos, las acciones del Estado no inhibieron el buen desempeño. Lo más probable es que la acción del Estado contribuyó de manera importante al éxito de la economía mexicana. Sin embargo, esa situación cambió en los años setenta, cuando con la crisis de 1976 la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido llegaron a su fin. Existen por lo menos dos explicaciones de por qué el desarrollo estabilizador terminó en una crisis. Una de ellas considera a la crisis el resultado inevitable del efecto acumulado de errores anteriores asociados

¹ Véanse las reseñas sobre este debate en Helen Shapiro y Lance Taylor, "The State and Industrial Strategy", *World Development*, vol. 18, núm. 6, 1990, pp. 861-878; y Albert Fishlow, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, verano de 1990, pp. 61-74. En este capítulo utilizo como sinónimos los términos de *gobierno* y *Estado*.

² La tasa de crecimiento per cápita se obtuvo restando la tasa media del crecimiento anual de la población —casi 3% en la posguerra— de la tasa media de crecimiento del PIB en el cuadro I.4. Por lo que respecta a las estadísticas del crecimiento de la población, véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, agosto de 1985, p. 10.

al proceso de sustitución de importaciones. En el capítulo I sostengo que las crisis de 1976 y 1982 fueron causadas principalmente por la mala administración macroeconómica y una expansión excesiva del Estado y no de la "maduración" de tres décadas de errores cometidos en la política económica.

Cualquiera que haya sido la contribución del Estado para el buen desempeño de México durante los años cincuenta y sesenta, la situación de los años setenta y ochenta requería cambios fundamentales por varias razones. Primero, la crisis de 1982 puso en claro que el manejo macroeconómico debía cambiar de raíz. Por ejemplo, en virtud de que el gobierno se había quedado sin fuentes de financiamiento no inflacionarias, era necesario generar una reducción sostenible del déficit fiscal. A su vez, esa reducción hacía necesario reformar el sistema impositivo, incluidos sus mecanismos de administración y ejecución, así como las prácticas de fijación de los precios de bienes y servicios públicos y el otorgamiento de subsidios. Ante la escasez de fuentes de financiamiento, también se requería una asignación cuidadosa del gasto público.³

Segundo, dadas las restricciones financieras que enfrentaba, el gobierno ya no podía impulsar la recuperación económica mediante la expansión del gasto público, y tampoco podía aplicar incentivos que requirieran de recursos gubernamentales adicionales (como subsidiar las exportaciones o la inversión privada). La inversión privada, la repatriación de capitales y la inversión extranjera tendrían que ser estimuladas por otros medios y por ello resultaban fundamentales las medidas destinadas a fortalecer la confianza empresarial, abrir nuevas oportunidades de inversión y obtener el apoyo político del sector privado.

Por último, dada la necesidad de recurrir al ahorro externo para restablecer y sostener el crecimiento económico, el gobierno tenía que introducir el tipo de reformas que fueran bien vistas por las instituciones financieras multilaterales y por el gobierno de Estados Unidos para tener acceso a las fuentes públicas de crédito externo.

A partir de lo anterior se podría concluir que el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque no le quedaba más remedio que hacerlo. Sin embargo, ésta es una interpretación parcial. La reforma del Estado ha sido también el resultado de la decisión del gobierno mexicano de modernizar la economía, en particular de modernizar la gestión del sector público. En México, como en la mayoría de los países que se encuentran en condiciones similares, la crisis de la deuda de 1982 llevó a primer plano la discusión sobre la eficiencia del Estado en el manejo de la economía. La crisis y el proceso de ajuste se constituyeron en una oportunidad para modernizar la administración, corregir los mecanismos de recaudación de ingresos y de

³ El gobierno avanzó más en el incremento de las recaudaciones y la reducción de los gastos que en la reasignación de tales gastos.

gastos del sector público, y redefinir la naturaleza y la extensión de la participación estatal en la economía. La reforma fiscal, la reforma administrativa, la desconcentración, la privatización de las empresas públicas, la eliminación o el relajamiento de las restricciones impuestas a la propiedad y del control de precios, y la liberalización comercial, se convirtieron en ingredientes fundamentales de la reforma del sector público.

Las secciones siguientes describirán tres de estos procesos con mayor detalle: la reforma fiscal, la privatización de las empresas públicas y la desregulación. En el capítulo siguiente se analizarán las reformas de los regímenes del comercio exterior y la inversión extranjera.

LA REFORMA DE LA POLÍTICA FISCAL

Como se vio en el capítulo II, una de las causas de la crisis de 1982 fue el creciente déficit fiscal. Durante los años setenta y principios de los ochenta, el déficit se había financiado mediante el endeudamiento externo. Después de que México recurrió a la suspensión de pagos en 1982, esta opción dejó de existir. Financiar el déficit con emisión de moneda no era conveniente por razones obvias. La otra opción de financiamiento, el endeudamiento interno, estaba limitada por el imperativo de mantener la confianza en el programa de reforma económica. A fin de restablecer la credibilidad del gobierno y la estabilidad financiera y de precios, tenía que reducirse el déficit fiscal sobre una base sostenible. Las autoridades se enfrentaban a la difícil tarea de lograr la reducción del déficit con celeridad en un momento en que los gastos asociados al servicio de la deuda subían y los ingresos provenientes del petróleo disminuían.

No obstante, a pesar de las dificultades, el objetivo de reducir el déficit fiscal se logró. El gobierno mexicano generó un aumento en el superávit primario (concepto que, esencialmente, excluye los pagos de intereses sobre las deudas interna y externa), medida que resulta especialmente notable si se considera que el valor de las exportaciones de petróleo se redujo a la mitad entre 1983 y 1989 (cuadro II.1).⁴ El ajuste fiscal se logró aumentando la recaudación de impuestos, pero sobre todo incrementando los precios de los bienes y servicios públicos y reduciendo el gasto público programable (o sea, el gasto que excluye, esencialmente, el pago de intereses).⁵

El cuadro IV.1 muestra la evolución de los ingresos y gastos del sector

⁴ Por lo que respecta a las exportaciones petroleras, véase Banco Mundial, *Mexico in Transition: Towards a New Role for the Public Sector*, Washington, mayo de 1991, p. 140. Una medida más genuina del esfuerzo fiscal debe excluir los pagos de intereses, que no son un resultado directo de la política fiscal. Véase un análisis más amplio de este punto en el capítulo II.

⁵ José Luis Alberro Semerena, "The Macroeconomics of the Public Sector Deficit in Mexico During the 1980s", El Colegio de México, México, junio de 1991, p. 67.

CUADRO IV.1. Ingresos y gastos del sector público federal, 1979-1989
(Porcentajes del PIB)

Concepto	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos por recaudación de impuestos	10.32	12.66	12.92	13.18	14.97	14.47	14.42	13.19	14.10	13.64	14.41
Impuestos pagados por PEMEX sobre las ventas internas	0.38	0.53	0.63	0.38	2.67	2.94	3.01	1.95	2.61	1.80	1.48
Impuestos pagados por PEMEX sobre sus exportaciones	1.10	3.00	3.18	4.29	3.81	2.78	2.72	1.69	2.26	1.58	1.51
Impuestos directos pagados por otras empresas	2.63	2.74	2.61	1.73	1.49	1.63	1.59	1.74	1.64	2.31	2.86
Impuestos directos pagados por individuos	2.46	2.33	2.48	2.54	1.95	1.92	1.91	1.97	1.89	2.14	2.65
Impuesto al valor agregado	2.39	2.68	2.59	2.21	3.03	3.20	3.12	3.16	3.24	3.54	3.54
Impuestos indirectos a la gasolina	0.47	0.38	0.34	1.18	1.55	1.53	1.43	1.89	1.69	1.84	1.62
Ingresos arancelarios	0.89	0.99	1.09	0.84	0.46	0.48	0.64	0.80	0.76	0.44	0.76
Ingresos de las empresas públicas	13.25	11.62	11.42	13.29	15.11	15.30	14.34	14.42	13.51	13.39	11.90
PEMEX	4.13	3.66	3.50	5.21	7.68	7.25	5.75	5.25	4.57	4.17	3.28
Otras empresas bajo control presupuestario	7.38	6.53	6.48	6.91	6.21	7.17	7.75	8.11	7.91	7.94	6.94
Otras empresas fuera del control presupuestario	1.73	1.43	1.43	1.17	1.22	0.88	0.85	1.06	1.03	1.28	1.68
Otros ingresos	3.13	2.63	2.36	2.45	2.82	2.41	2.44	2.82	2.95	2.91	4.21
Recaudación total	26.69	26.91	26.70	28.93	32.90	32.18	31.20	30.43	30.55	29.94	30.52
Financiamiento externo	2.48	2.69	8.01	3.68	2.85	1.28	-0.13	1.43	1.15	-0.74	-0.24
Financiamiento interno	5.21	4.40	6.76	14.08	6.11	7.57	9.70	14.57	14.88	13.05	5.99
<i>Total de ingresos y fuentes de financiamiento del gobierno</i>	<i>34.38</i>	<i>33.99</i>	<i>41.47</i>	<i>46.69</i>	<i>41.86</i>	<i>41.03</i>	<i>40.77</i>	<i>46.42</i>	<i>46.57</i>	<i>42.25</i>	<i>36.28</i>
Gastos corrientes	22.22	22.06	25.86	27.76	28.98	28.20	27.94	33.03	34.92	30.79	25.91
Sueldos y salarios	7.69	7.02	7.27	8.02	6.68	6.50	6.63	6.48	6.40	5.98	6.09
Compras de bienes	3.65	3.58	4.45	3.76	4.60	4.75	5.18	5.37	4.48	4.33	3.55
Inversión	7.50	7.96	9.18	7.77	5.33	5.04	4.65	4.63	4.29	3.77	3.26
Pagos de intereses sobre la deuda denominada en dólares	1.25	1.13	2.05	3.30	4.63	3.94	3.67	4.42	4.38	3.58	3.44
Pagos de intereses sobre la deuda denominada en pesos	2.13	2.38	2.92	4.91	7.73	7.96	7.82	12.13	15.36	13.13	9.58
Participaciones	1.14	1.72	1.94	1.72	2.11	2.18	2.13	2.11	2.21	2.24	2.42
Transferencias	3.40	4.07	2.93	2.93	2.76	1.75	2.20	2.40	2.05	1.86	1.84
Subsidios financieros	1.35	0.97	1.13	1.31	0.48	1.35	1.53	1.11	1.00	1.58	0.64
Otros gastos	6.16	5.58	8.94	12.07	7.18	7.19	6.96	7.39	5.74	4.25	5.77
Diferencia por razones contables	0.11	-0.41	0.67	0.90	0.34	0.35	0.00	0.39	0.66	1.54	-0.30
<i>Gastos totales</i>	<i>34.38</i>	<i>33.99</i>	<i>41.47</i>	<i>46.69</i>	<i>41.86</i>	<i>41.03</i>	<i>40.77</i>	<i>46.42</i>	<i>46.57</i>	<i>42.25</i>	<i>36.28</i>

FUENTE: José Luis Alberro Semerena, "The Macroeconomics of the Public Sector Deficit in Mexico During the 1980s", El Colegio de México, México, junio de 1991, cuadro 2.1.

público como porcentaje del PIB.⁶ Del lado de los ingresos, aquéllos relacionados con el petróleo representan una gran parte del aumento inicial de la recaudación (1983-1985). En particular, véanse las cifras de los impuestos pagados por PEMEX sobre las ventas de petróleo internas y los impuestos indirectos a la gasolina, lo que refleja un ajuste de los precios internos de los derivados del petróleo.⁷ Otra fuente de ingresos adicionales fue el aumento del impuesto al valor agregado, de 10 a 15%, junto con una reducción del número de exenciones.⁸

Sin embargo, a pesar del esfuerzo inicial, el sistema impositivo seguía teniendo considerables deficiencias. Primero, el sistema generaba ciertos sesgos en contra de la inversión y a favor del financiamiento a través de préstamos; segundo, debido a los retrasos de la recaudación, se generaba una pérdida de ingresos reales para el gobierno;⁹ tercero, las tasas de impuestos para las corporaciones no eran competitivas frente a las vigentes en otros países como los Estados Unidos. Por todas estas razones, en diciembre de 1986 el gobierno anunció una reforma fiscal que incluyó un cambio en los mecanismos de indización para los pagos de intereses, la depreciación y los inventarios, el cual estimulaba la inversión y favorecía el financiamiento a través del mercado accionario en lugar del crédito; asemejó las tasas de gravación a las empresas a los patrones internacionales y redujo las pérdidas de ingresos en términos reales derivadas de los retrasos en la recaudación.¹⁰

En diciembre de 1988 se implantaron nuevas reformas que acortaron el periodo de transición del antiguo al nuevo régimen impositivo, redujeron aún más la tasa máxima de gravación al ingreso personal, e introdujeron un impuesto de 2% sobre los activos de las empresas.¹¹ Las reformas de 1986 y 1988 fortalecieron el control del pago de impuestos (la "campaña contra la evasión fiscal") y alentaron mayores esfuerzos de recaudación por parte de los

⁶ El sector público incluye al gobierno federal y las empresas públicas.

⁷ Los precios de los derivados del petróleo, incluido el de la gasolina, se habían mantenido bajos (por debajo de los precios estadounidenses) durante los años del auge petrolero. Jaime Mario Willars, "El papel del petróleo durante los ochenta: elementos de política y perspectivas", ensayo presentado en el Seminario sobre la Economía Mexicana: Situación Actual y Perspectivas Macroeconómicas, El Colegio de México, México, agosto de 1983, p. 19.

⁸ Alvaro Baillet, "La evolución de los ingresos del sector público, 1983-1988", México, noviembre de 1988, pp. 58-59.

⁹ La pérdida de ingresos fiscales reales a causa del retraso en la recaudación de impuestos se conoce como el efecto de Olivera-Tanzi. Baillet estimó que dicho efecto implicó una pérdida equivalente a 26% de la recaudación potencial del impuesto al ingreso en 1986 y 42% en 1987. *Ibid.*, p. 29.

¹⁰ Véase un análisis de las deficiencias del sistema existente antes de 1986 y de las reformas posteriores en Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, Informe 8165-ME, Washington, agosto de 1990, pp. 42-46. Para reducir el efecto de Olivera-Tanzi, el pago de impuestos se hizo mensual en lugar de trimestral.

¹¹ *Ibid.*, pp. 47-48.

estados y municipios.¹² El cuadro IV.2 compara el sistema anterior a 1987 y las reformas subsecuentes.

CUADRO IV.2. *Las reformas fiscales de 1987 y 1989*

<i>Impuesto</i>	<i>Sistema anterior a diciembre de 1986</i>	<i>Sistema vigente de 1987-1988</i>	<i>Sistema vigente desde 1989</i>
Al ingreso de las empresas			
Tasa (porcentaje)	42	35	37-35 ^a
Deducción de la depreciación	Sí	Sí	Sí
Indización	Condicionada ^b	Completa	Completa
Deducciones de pérdidas de intereses y divisas	Nominales	Reales	Reales
A las ganancias de capital	Sí	Sí	Sí
Tasa (porcentaje)	42	35	35
Indización	Sí ^c	Sí	Sí
Indización de inventarios	Sí	Sí (completa)	Sí (completa)
Dividendos, deducibles	Sí	Sí	No
Activos (tasa porcentual)	No	No	2 ^d
Ingreso personal			
Dividendos (tasa porcentual)	55 ^e	50 ^e	10 ^{e, f}
Ingreso de intereses (tasa porcentual)	21 ^g	21 ^g	21 ^g
Ganancias de capital	Sí ^h	Sí ^h	Sí ^h
Ingreso personal y otros ingresos (tasa porcentual)	55	50 ⁱ	40

FUENTE: Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, Informe 8165-ME, División de Operaciones por Países I, Departamento II, América Latina y el Caribe, Washington, 15 de agosto de 1990, cuadro 4.1, p. 43.

^a En 1989, la tasa sería de 37%; en 1990, de 36%; y a partir de 1991, de 35 por ciento.

^b La depreciación podría indizarse en proporción directa a la posición de los activos financieros netos de una empresa.

^c No se indizaron las ganancias derivadas de fusiones, reducciones y liquidaciones.

^d Este impuesto puede acreditarse contra el impuesto al ingreso de las empresas.

^e Se aplica la misma tasa a las remisas de dividendos de las subsidiarias de empresas extranjeras aplicando un impuesto de retención en la fuente.

^f Los dividendos derivados de los beneficios corrientes netos se gravan al 10%; los dividendos provenientes de otras fuentes se gravan al 40 por ciento.

^g Se aplica 21% al ingreso de intereses derivado de los primeros 12 puntos porcentuales sobre los depósitos; el flujo del ingreso adicional está exento.

^h Están exentas las ganancias de capital obtenidas por las ventas realizadas en la Bolsa Mexicana de Valores.

ⁱ En 1987 la tasa del impuesto a otros ingresos personales ascendía a 55%.

¹² Véase una descripción de dicha "cruzada" en Baillet, "La evolución de ingresos", p. 80.

El conjunto de reformas del sistema fiscal aumentó la recaudación de impuestos como proporción del PIB. Los impuestos pagados por las empresas, excluido PEMEX, que habían bajado de 2.7% en 1980 a 1.5% en 1983 a causa de la recesión, aumentaron a 2.3% en 1988 y 2.9% en 1989 (cuadro IV.1). Los impuestos directos pagados por los individuos, que habían bajado de 2.5% en 1980 a 2.0% en 1983, aumentaron a 2.7% en 1989. El impuesto al valor agregado aumentó de 3.0% en 1983 a 3.5% en 1988. Después de 1986, la campaña contra la evasión fiscal incrementó la recaudación de impuestos no petroleros lo suficiente como para compensar la pérdida de los impuestos pagados por PEMEX asociada a la caída de los precios mundiales del petróleo (cuadro IV.1).

El gasto público se vio sujeto a cambios menos afortunados que los que afectaron los ingresos del sector público. A fin de alcanzar las metas de reducción del déficit fiscal, era necesario disminuir drásticamente el gasto público programable. La inversión pública fue la víctima principal ya que se redujo de casi 8% del PIB en 1982 a casi 4% en 1988 y la inversión pública no petrolera como proporción del PIB alcanzó su nivel más bajo de la posguerra. Particularmente afectadas fueron las inversiones en los campos de la pesca, el turismo, la industria, el desarrollo rural y la energía, con descensos acumulados de entre 53 y 87% durante el periodo de 1982-1991.¹³

La drástica reducción de la inversión pública resulta inconveniente por su efecto en el mantenimiento y la expansión de la infraestructura del país. Sin embargo, si el gobierno hubiese tratado de reducir la inversión pública en menor grado tendría que haber contraído en más el gasto corriente. Esto último hubiera requerido mayores reducciones de los salarios reales y/o del empleo públicos y, enfrentado a esa disyuntiva, el gobierno decidió reducir la inversión y proteger al empleo público. En la práctica, la reducción de los salarios del sector público también contribuyó a que disminuyera el gasto público, aunque en menor medida que la reducción de la inversión.¹⁴

No cabe duda que la reforma fiscal logró el ajuste deseado desde el punto de vista macroeconómico. El déficit fiscal se estimó en 1991 en 1.5% del PIB,¹⁵ el nivel más bajo en mucho tiempo (cuadro II.1). La disminución del déficit público debe ser sostenible porque no se basa en hechos irrepetibles, como la venta de empresas públicas. También se han logrado reducir las fluctuaciones del déficit. A partir de 1986 esas fluctuaciones son imputables, en su mayor parte, a la trayectoria de los precios mundiales del petróleo.¹⁶ Para atenuar los efectos de estas fluctuaciones, el gobierno de Salinas creó un fondo donde se acumulan los ingresos no anticipados derivados de un alza sor-

¹³ Banco Mundial, *Mexico in Transition*, pp. 120, 219.

¹⁴ *Ibid.*, p. 145.

¹⁵ GEA *Económico* (Grupo de Economistas y Asociados), 12 de diciembre de 1991, p. 28.

¹⁶ Alberro, "The Macroeconomics of the Public Sector Deficit", pp. 66-67.

presiva de los precios del petróleo y los ingresos de las privatizaciones, a fin de estabilizar el déficit en caso de que los precios mundiales del petróleo bajen también de manera sorpresiva.¹⁷

Las reformas que afectan el lado de los ingresos públicos del presupuesto se han realizado ya en su mayor parte; en el futuro habrá que afinarlas. No obstante, del lado del gasto público, todavía deben realizarse algunas tareas importantes. A medida que bajen los pagos de intereses (sobre todo por efecto de las menores tasas de interés internas), se liberarán recursos para otros propósitos. Por ejemplo, para mejorar la cantidad y la calidad de los servicios de educación y salud, y eliminar cuellos de botella se tendrá que aumentar la inversión pública en infraestructura en los sectores sociales, así como los salarios pagados a los empleados del sector social. Esto requerirá una importante reasignación del gasto y también cambios en la estructura administrativa del gobierno federal.

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La Constitución mexicana de 1917 dotó al Estado de una influencia considerable en los asuntos económicos del país para promover y proteger el interés público. Un extenso marco legal y una base institucional apoyan y promueven la participación estatal en la economía.¹⁸ La nacionalización de las compañías petroleras extranjeras en 1938, y la nacionalización del sistema bancario en 1982, son ejemplos de la medida en que el gobierno mexicano puede ejercer sus facultades constitucionales.

Durante los años veinte y treinta el gobierno creó varias instituciones financieras para promover el crecimiento de los sectores agrícola e industrial. El control de la producción de energéticos se convirtió pronto en otra meta estatal. El gobierno tomó el control de la explotación de los recursos petroleros, de donde surgió en 1938 la poderosa compañía de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de propiedad estatal. En 1937 se creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), también de propiedad estatal, la que en 1974 se convirtió en el único productor de electricidad.¹⁹

¹⁷ Ted Bardacke, "It Was Nice While It Lasted", *El Financiero Internacional*, 14 de octubre de 1991, p. 3.

¹⁸ Véanse algunos análisis detallados de la base constitucional de la intervención estatal en Berta Ulloa, *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917: la Constitución de 1917*, El Colegio de México, México, 1983, caps. 3-7; y Félix Vélez Fernández Varela, "Condicionamientos estructurales del derecho económico en México", en Francisco Gil Díaz y Arturo M. Fernández (comps.), *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 70), México, 1991, pp. 23-40.

¹⁹ Por lo que respecta a la creación de la CFE, véase William Patton Glade Jr., "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 11, enero-marzo de 1959, p. 123. En cuanto a la decisión de convertir a la CFE en un monopolio de

Además, el Estado expandió sus actividades de producción directa a sectores que no atraían la inversión privada, como los astilleros, los carros de ferrocarril, el acero y las plantas de fertilizantes, donde la inversión sólo ofrecía rendimiento en el largo plazo o la inversión inicial era cuantiosa. El gobierno creó también empresas para regular el mercado, como la CONASUPO, que se ha encargado de regular los mercados de granos y oleaginosas y de proveer subsidios a los consumidores de bienes básicos. Más tarde, a fin de proteger el empleo, el gobierno se hizo cargo de ciertas empresas que habían sido de propiedad privada pero habían quebrado.²⁰

Aunque la mayoría de las empresas públicas importantes se creó antes de 1970,²¹ su número creció con rapidez durante los gobiernos de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982).²² En 1970 había 391 empresas públicas ("paraestatales"); en 1982 había más de 1 000.²³ La nacionalización del sistema bancario en 1982 fue el punto culminante de este periodo de creciente intervención estatal. A partir de este momento el proceso empezó a revertirse.²⁴

En el pasado, el ejecutivo podía decidir directamente la extensión de la participación y la intervención estatales. Una reforma constitucional de 1983 disminuyó esta facultad discrecional al definir explícitamente los sectores que podrían reservarse en forma exclusiva al Estado (es decir, los monopolios estatales).²⁵ También estableció directrices generales para la participación estatal (pero no la exclusividad) en los llamados sectores prioritarios. En la

propiedad estatal, véase Banco Mundial, "Public Enterprise Reform in México", Washington, mayo de 1990, p. 6.

²⁰ Véase un análisis de la historia de las empresas paraestatales mexicanas en Glade, "Las empresas gubernamentales", pp. 35-182; y María Amparo Casar y Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI, México, 1988, pp. 27-42.

²¹ Casar y Peres, *El estado empresario en México*, p. 29.

²² Recuérdese que los periodos presidenciales se inician el 1º de diciembre del primer año en el poder.

²³ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase 1: Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States*, Investigación 332-282, Publicación 2275, Washington, abril de 1990, p. 3-7.

²⁴ Banco Mundial, "Public Enterprise Reform", Cuadros II.3.1, II.3.4., II.3.7. La participación de las empresas públicas (medida por su contribución a la producción) en el PIB aumentó de 6.2% en 1975 a un máximo de 16.1% en 1983. Si se excluye el petróleo, la participación pasó de 3.9% en 1975 a 6.0% en 1983. La participación de las empresas públicas en el empleo total aumentó de 3.5% en 1975 a 5.1% en 1983. La participación de estas empresas en el total de la inversión bajó de 38.2% en 1975 a 34.6% en 1979, aumentando de nuevo a casi 38% en 1983.

²⁵ En 1986 se promulgó la Ley Federal de Empresas Públicas para establecer el marco legal que regiría la relación entre las empresas públicas y los organismos reguladores. Los reglamentos y decretos de esta ley se publicaron en enero de 1990; en ellos se anuncian los métodos y procedimientos para la administración, operación, supervisión y privatización de las empresas públicas. Véase Antonio Martín del Campo y Donald Winckler, "State-Owned Enterprise Reform in Latin America", Documento Informal LATPS 2, Banco Mundial, Washington, 25 de julio de 1991, p. 9.

práctica, esta reforma constitucional dio legitimidad para que los gobiernos subsecuentes pudieran retirarse de todos los sectores no considerados estratégicos.²⁶

Desde 1983, las motivaciones de la privatización de entidades públicas han variado. Los objetivos primordiales han sido aumentar la recaudación pública, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de las empresas y del Estado y, sobre todo, recuperar la confianza del sector empresarial. El programa de privatización de las empresas públicas se inició con De la Madrid, pero cobró impulso durante el gobierno de Salinas. A partir de 1983 un gran número de las empresas públicas se privatizó, cerró, fusionó o transfirió de las entidades federales a las estatales o regionales.²⁷ De las más de 1 000 empresas públicas existentes a fines de 1982,²⁸ sólo quedaban 269 a mediados de 1991.²⁹ El número de las empresas públicas privatizadas fue mayor durante la administración de De la Madrid (cuadro IV.3). Sin embargo, en su mayoría eran relativamente pequeñas o de interés minoritario.³⁰ El efecto de estas privatizaciones en la participación de las empresas públicas en el PIB y en el empleo total no era evidente, por lo menos antes de 1987.³¹

No fue casual que las empresas de menor importancia se privatizaran en primer término. El gobierno no quería vender las empresas públicas más grandes y potencialmente más rentables mientras no saneara su situación

²⁶ Los sectores "estratégicos" son los de acuñación de monedas, servicio de correos, telégrafos, comunicaciones por radio y por satélite, emisión de dinero, extracción de petróleo, petroquímica básica, materiales radiactivos, energía nuclear, electricidad y ferrocarriles, *ibid.* La agricultura se considera ejemplo de un sector "prioritario".

²⁷ Véase un análisis detallado de este proceso en *ibid.*, pp. 23, 25-26.

²⁸ En una sección especial de la revista *Nexos*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público afirma que había 1 228 empresas públicas en 1982. "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", *Nexos*, vol. 14, junio de 1990, gráfica 1, p. III. La Secretaría de Programación y Presupuesto afirma que había 1 155 de tales empresas en 1982 (cuadro IV.3). Aunque el número total de empresas públicas difiere ligeramente entre fuentes, todas se aproximan a un millar. Véase Oscar Humberto Vera Ferrer, "The Political Economy of Privatization in Mexico", en William Glade (comp.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1991, p. 45.

²⁹ "El proceso de enajenación", gráfica 1, p. III. La definición de la empresa pública incluye aquí a las empresas en las que el Estado tiene una participación mayoritaria o minoritaria.

³⁰ Las empresas públicas más importantes que fueron privatizadas durante este periodo son Renault de México (automotriz) en 1983, Nacional Hotelera (hoteles) en 1985, Cementos Anáhuac del Golfo (cemento) en 1986, Finacril (fibras sintéticas) y el Grupo Atenquique (textiles) en 1987, el ingenio El Potrero (azúcar) y Tereftalatos Mexicanos (petroquímica) en 1988. Banco de México, *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, mayo de 1991, p. 119. El método más comúnmente usado para la privatización fue el de la venta directa a compañías privadas o, en algunos casos, a los sindicatos.

³¹ Si se excluye a PEMEX, la participación de la producción de las empresas públicas en el PIB creció de 4.8% en 1982 a 6.4% en 1987. El aumento no refleja una expansión del sector público; simplemente, su producción disminuyó menos que la del sector privado. La participación de las empresas públicas (incluido PEMEX) en el total del empleo casi no cambió durante el periodo 1983-1987 (casi 5%). Véase Banco Mundial, "Public Enterprise Reform", cuadros II.3.1, II.3.7.

CUADRO IV.3. Número de empresas públicas, 1982-1990

Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	Total
1982	102	744	231	78	1 155
1983	97	700	199	78	1 074
1984	95	703	173	78	1 049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990 ^a	82	147	51	0	280

FUENTE: Banco de México, *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, mayo de 1991, p. 119.

^a Cifras preliminares.

financiera y en tanto el marco regulador no hubiese vuelto atractiva su compra. Tampoco quería vender esas empresas en épocas de escasez de recursos para evitar hacerlo a precios muy bajos. El gobierno sabía igualmente que la privatización era un tema delicado desde el punto de vista ideológico y político —ya que muchos de los sectores sociales probablemente se opondrían a esa medida—, y deseaba que la ciudadanía se hiciera a la idea antes de aplicarla plenamente. Mientras tanto, el colapso de las economías socialistas de Europa Oriental y el resurgimiento del mercado como asignador de recursos en el ámbito mundial han facilitado que el público mexicano acepte la privatización.³²

En diciembre de 1987 el gobierno anunció los campos y las actividades que seguirían siendo propiedad y operados por el Estado. Tales eran las actividades petroleras básicas, o sea la exploración, la extracción y la refinación del petróleo crudo y los productos petroquímicos básicos (PEMEX); la electricidad (CFE); los Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES) y la distribución de alimentos (CONASUPO). El gobierno anunció implícitamente, al no mencionarlos, que renunciaría a las telecomunicaciones, las aerolíneas, la producción siderúrgica, el equipo de transporte, los productos químicos y fertilizantes, la minería, el azúcar y otras actividades industriales y de servicios.³³

Durante los dos primeros años del gobierno de Salinas (1989 y 1990) el

³² Las encuestas revelan que 39% de los entrevistados creían que la privatización los ayudaría y 29% que los perjudicaría. *Este país: Tendencias y opiniones*, núm. 9, diciembre de 1991, p. 16.

³³ Jaime Ros, "Apertura comercial y reestructuración económica en México", ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma Estructural en América Latina, Cartagena de Indias, Colombia, abril de 1991, p. 23.

ritmo de la privatización de las entidades públicas se aceleró. Más indicativo que el número de las entidades públicas vendidas es su patrimonio neto: las privatizaciones más importantes se valoraron en más de 3 000 millones de dólares (cuadro IV.4). Entre las empresas privatizadas se incluyen las dos aerolíneas principales, Mexicana y Aeroméxico; la compañía minera del cobre, CANANEA; y 20.4% del capital social de TELMEX, la compañía telefónica nacional.³⁴

En mayo de 1990 el gobierno informó oficialmente al Congreso que planeaba reprivatizar los bancos. La reprivatización del sistema bancario es tal vez una de las medidas más importantes en cuanto a su impacto en restablecer la confianza empresarial y reconquistar la buena voluntad de la comunidad financiera dentro y fuera de México.³⁵ Las considerables entradas de capital y la drástica caída de las tasas de interés internas que siguieron al anuncio reflejaron el rápido aumento de la confianza empresarial.³⁶ Además de vender los bancos comerciales,³⁷ en 1991 el gobierno estaba en proceso de negociar la venta de tres acerías, una compañía de seguros, la fábrica de carros de ferrocarril y la mayor parte del resto de su participación en el capital social de TELMEX, reduciendo en última instancia su participación a sólo 6%.³⁸ Lo más probable es que el proceso de privatización de las empresas públicas se complete antes de que Salinas deje el poder en 1994.³⁹

³⁴ Las dos aerolíneas (Aeroméxico y Mexicana) y la compañía minera de cobre (CANANEA) se habían puesto a la venta durante el gobierno de De la Madrid. En estos tres casos, el proceso de privatización afrontó muchas dificultades. El contrato de venta de Aeroméxico se firmó al final del sexenio de De la Madrid, pero la negociación se cerró apenas en junio de 1989. Véase Enrique Quintana, "Empresas privatizadas: divorcios y conflictos", *Este país*, núm. 9, diciembre de 1991, pp. 12-13; "El proceso de enajenación", p. xii; y Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, p. 119.

³⁵ En 1982, cuando López Portillo nacionalizó los bancos, la comunidad financiera consideró el hecho como un acto de extrema arbitrariedad por parte del gobierno. Al inicio de su gobierno, De la Madrid había anunciado que el sector privado podría ser propietario de hasta un tercio de los bancos. Es posible que esta reversión parcial no haya agradado a quienes se oponían a la reprivatización ni a quienes se opusieron a la nacionalización en primer lugar. En ese sentido, el anuncio no tuvo el efecto de fortalecer la confianza que se esperaba, como sí lo tuvo el anuncio de mayo de 1990. Sin embargo, en vista de las condiciones políticas y económicas de ese periodo, es posible que no hubiese resultado aconsejable una reprivatización completa de los bancos. Véase una discusión de la decisión de privatización en Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, pp. 92-96. Sylvia Maxfield analiza la táctica de De la Madrid en *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, 1990, pp. 149-153.

³⁶ Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, pp. 79-80.

³⁷ A fines de 1991 el gobierno había vendido 9 de 18 bancos estatales, incluidos los dos más importantes, Banamex y Bancomer, por una suma total de 7 120 millones de dólares. Véase Mike Zellner, "Banks Are Selling Well-Maybe Too Well", *El Financiero Internacional*, 30 de diciembre de 1991, p. 9.

³⁸ Banco de México, *Mexican Economy*, 1991, p. 119.

³⁹ "Government Privatizations Near End", *El Financiero Internacional*, 6 de enero de 1992, p. 3.

CUADRO IV.4. Diez privatizaciones principales durante los dos primeros años del gobierno de Salinas
(En millones de dólares)

<i>Compañía</i>	<i>Fecha de venta</i>	<i>Comprador</i>	<i>Tipo</i>	<i>Cantidad</i>
1. Teléfonos de México (18 entidades)	13 dic. 1990	Grupo Carso, S. W. Bell, France Cable and Radio	Telecomunicaciones	1 760.0
2. Compañía Minera CANANEA	28 sept. 1990	Mexicana de CANANEA	Minería del cobre	475.0
3. Aeronaves de México	12 jun. 1989	Icaro Autotransportes	Aerolíneas	268.0 ^a
4. Compañía Mexicana de Aviación	22 ago. 1989	Grupo Xabre	Aerolíneas	140.0
5. Fomento Azucarero	13 ene. 1989	Grupo Beta San Miguel	Ingenios azucareros	89.0 ^a
6. CONASUPO, Planta Tultitlán	23 feb. 1990	Unilever	Plantas de aceite vegetal y de pasta	74.5 ^a
7. Grupo Dina	27 oct. 1989	Consorcio "G" (Cummins)	Camiones, autobuses motores, etcétera	56.0 ^a
8. Ingenios azucareros	1 oct. 1990	Corp. Indust. Sucrum	Ingenios azucareros	54.5 ^a
9. Mexinox	23 mar. 1990	Ahorrinox	... ^b	47.6 ^a
10. Ingenios azucareros	19 jun. 1989	Anermmex	Ingenios azucareros	42.6 ^a

FUENTE: Laura Carlsen, "Changing Hands: Mexico's Privatization Program Proceeds in the Transfer of State-owned to Private Hands", *Business Mexico*, vol. 1, junio de 1991, p. 32. Las cifras provienen originalmente de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abril de 1991.

^a Convertida de la cifra en pesos al tipo de cambio vigente en el momento de la venta. Cifras aproximadas.

^b No indicado en la fuente.

EL PROCESO DE DESREGULACIÓN

Se examinarán aquí tres áreas de la desregulación en México: la liberalización financiera, la eliminación de licencias y otros mecanismos regulatorios en ciertos ramos industriales específicos, y la liberalización de los precios.

La liberalización financiera

La liberalización financiera incluyó dos tipos de acciones: la liberalización de los mercados financieros y la reforma de los marcos legales e institucionales que regulan a los intermediarios financieros (por ejemplo los bancos, la bolsa de valores y las compañías de seguros). La liberalización del sistema bancario se inició en 1985 y pasó por varias etapas. Primero se permitió que los bancos realizaran operaciones de mercado similares a las de las casas de bolsa, como las cuentas en el mercado de dinero y otras innovaciones financieras. Las reformas introducidas en 1988 y 1989 liberalizaron los requerimientos de reservas de los bancos y la determinación de las tasas de interés de préstamos y depósitos. Los requerimientos de reservas bajaron de 80 o 90% de los depósitos a un "coeficiente de liquidez" equivalente a 30% del total de los depósitos.⁴⁰ Por último, los cambios introducidos en 1990 permitieron que el sector privado obtuviera la propiedad mayoritaria de los bancos y los inversionistas extranjeros la propiedad minoritaria.⁴¹ Los requerimientos de capital se actualizaron de acuerdo con ciertas consideraciones sobre el riesgo y la vulnerabilidad de las instituciones, y se fortaleció la supervisión de las operaciones bancarias. La nueva regulación bancaria provee el marco necesario para la "banca universal", de acuerdo con las tendencias actuales en el mundo que permiten una flexibilidad mayor en los servicios bancarios.⁴²

Las nuevas reglas implantadas en enero de 1990 incluían también una separación clara entre las compañías de seguros y los bancos, así como una nueva autoridad reguladora para el sector de los seguros. También se permitió que las compañías de seguros fijaran sus propias tasas para todas las líneas de seguros, mientras las tasas se basaran en datos actuariales.⁴³

⁴⁰ José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica en México", *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991, p. 39. A mediados de 1991 la regla del "coeficiente de liquidez" se sujetó a otro cambio. Su efecto es discutible. Véase la Fundación CEDEAL [Madrid], núm. 5, octubre de 1991, pp. 124-125.

⁴¹ Véase Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), "The Liberalization of Financial Services in Mexico", *The Mexican Economy: A Monthly Report*, vol. 8, febrero de 1991, p. 19; USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 3-1.

⁴² Córdoba, "Diez lecciones", p. 39.

⁴³ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 3-1.

El hecho de que la liberalización financiera se efectuara en un momento más avanzado del proceso de ajuste tuvo una importancia crucial.⁴⁴ A pesar de las virtudes potenciales de una canalización más eficiente de los ahorros y la inversión, una liberalización financiera prematura podría tener consecuencias desastrosas. El éxito de la liberalización debe basarse en el cumplimiento de cuatro requisitos. Primero, el déficit fiscal debe ser pequeño; ya que de lo contrario se puede caer en niveles inmanejables de volatilidad financiera. Segundo, el gobierno debe crear un mercado bien desarrollado para sus propios instrumentos ya que, de otro modo, la liberalización financiera podría alimentar sólo a un pequeño número de tenedores de dichos instrumentos que podrían manejar el mercado a su antojo. Tercero, para asegurar una competencia adecuada el sistema bancario debe ser multifacético. Por último, el sector bancario debe tener solidez financiera y un marco regulador adecuado. Cuando se implantó la liberalización financiera en México estos requisitos se llenaban, por lo menos en parte.

Eliminación de los programas de licencias y otros mecanismos regulatorios

Entre 1989 y 1990 el gobierno enmendó las leyes y los reglamentos que afectaban a muchas actividades económicas. La meta era reducir las restricciones existentes sobre la adquisición, operación, explotación y comercialización en una serie de ramos de modo que la inversión privada pudiese operar con mayor libertad. Lo que sigue es un resumen de los cambios más importantes.

Transporte terrestre. El transporte terrestre es particularmente importante en México, dado su sistema ferroviario relativamente subdesarrollado. Alrededor de 82% de la carga comercial se mueve por carretera. Hasta 1989 la industria del transporte camionero estaba sujeta a regulaciones muy estrictas. Había barreras legales para la entrada, y las licencias de operación sólo se obtenían mediante concesiones. Al principio se establecieron centros de carga para aprovechar las economías de escala en la contratación de servicios de seguros y el trabajo administrativo. Pero con el tiempo esos centros quedaron controlados por unas cuantas compañías transportistas grandes que obtenían beneficios oligopólicos. La renuencia de las empresas a dejar que los centros autorizaran nuevas concesiones y permisos desalentaba la entrada de nuevos competidores. Los usuarios se veían afectados, pues carecían de libertad para escoger transportistas y, además, la estructura oligopólica elevaba considerablemente los costos.⁴⁵

Todo eso cambió con el nuevo decreto de desregulación de la transpor-

⁴⁴ Véase Córdoba, "Diez lecciones", p. 39.

⁴⁵ Ros, "Apertura comercial", pp. 20-21.

tación terrestre emitido en julio de 1989. El decreto eliminó las restricciones de rutas, estableció requerimientos claros y mínimos para obtener concesiones y permisos, permitió el ingreso del sector privado a los servicios de contenedores y abolió el uso obligatorio de centros de carga. En enero de 1990 el gobierno eliminó también las restricciones de los precios.⁴⁶ La liberalización comercial posibilitó una rápida desregulación, lo que a su vez modificó las pautas de la demanda de transportes de carga. La desregulación ha mejorado grandemente el servicio camionero, ha hecho que los precios del transporte terrestre bajen en promedio 20%, y ha permitido la entrada de nuevas empresas transportistas.⁴⁷

Industria petroquímica. Con miras a reducir la regulación estatal en esta industria, el gobierno redefinió los criterios de la petroquímica "básica" —cuya producción estaba reservada para el Estado— en agosto de 1989. Partiendo de un total inicial de 34 productos petroquímicos básicos, el gobierno reclasificó a 15 de éstos como petroquímicos "secundarios". Al mismo tiempo, de un total de 800 productos petroquímicos "secundarios", 734 fueron reclasificados en categorías menores, un cambio que abría nuevas oportunidades para la inversión privada en la producción de estos rubros reclasificados. Además, los cambios hechos a los reglamentos de la ley que gobierna la industria petrolera eliminaron el requerimiento de permisos previos para producir derivados del petróleo tales como lubricantes, grasas, asfalto y parafinas especiales. Esta medida abría también nuevas oportunidades para la inversión privada.⁴⁸

Explotación pesquera. Hasta diciembre de 1990 la Ley Federal de Pesca restringía los derechos de pesca de especies reservadas sólo para las cooperativas,⁴⁹ y la obtención de una licencia de las autoridades mexicanas para poder explotar alguna de dichas especies, podía tardar de tres a cinco años. Los particulares y las compañías privadas no podían unirse a las cooperativas; sólo podían hacerlo los usuarios autorizados de tierras públicas, tales como las comunidades y las entidades públicas. Las enmiendas abolían los requerimientos de licencias para la crianza de peces y la acuacultura, excepto en aguas de jurisdicción federal. Se abolieron también las barreras que

⁴⁶ *Ibid.*, p. 21. El decreto no eliminó la prohibición de que los transportistas extranjeros operaran en México. Sin embargo, algunos funcionarios mexicanos y norteamericanos esperan que esto cambie como resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El gobierno mexicano anunció que formulará un nuevo marco regulador del turismo, el cual incluirá la eliminación de las restricciones actuales sobre el movimiento de autobuses de líneas norteamericanas y de fletes norteamericanos en las carreteras mexicanas. Véase USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 3-4, 3-5.

⁴⁷ Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, p. ix.

⁴⁸ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 3-5, 3-6 y 5-10.

⁴⁹ Entre las especies reservadas se encuentran el abulón, las almejas, el camarón, la langosta, el ostión y las tortugas marinas. USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 3-2.

obstruían la comercialización y se hicieron menos estrictas las restricciones impuestas a la inversión extranjera. A partir de 1991 se permitía hasta 49% de inversión extranjera en la pesca.⁵⁰

Sector minero. México es un país dotado de un vasto potencial minero. Sin embargo, el sector minero ha visto disminuir su importancia durante los últimos 50 años. Su participación en el PIB ha bajado de 4 a 1.5%. El marco regulador impedía la realización del potencial pleno de este sector, en parte por las restricciones impuestas a la participación privada y por la ineficiencia administrativa de los organismos públicos que atienden al sector.⁵¹

El gobierno promulgó nuevas leyes, en un afán por mejorar el sistema de asignaciones y pagos de derechos minerales. Con estas nuevas leyes, por lo menos 50% de las reservas mineras nacionales se abrió a la explotación privada en el término de tres años, y se designaron nuevas reservas sólo de aquellos minerales que puedan resultar escasos en el futuro. Esto aumentará considerablemente el área del potencial minero disponible para que pueda explotarlo el sector privado. El gobierno modificó la política de concesiones, simplificando las prácticas administrativas, eliminando el requerimiento de la autorización previa para transferir concesiones, e introduciendo un mecanismo de subasta para otorgar concesiones. Los cambios en la regulación del sector también modificaron el sistema de pagos de los derechos mineros para estimular la producción y desalentar el dejar tierras ociosas por largos periodos.⁵²

Productos agrícolas. La desregulación de la industria azucarera realizada en 1989, además de permitir la privatización de los ingenios que todavía se encontraban en manos del sector público, estableció nuevos criterios para la fijación de precios por parte de los productores cañeros y azucareros. El gobierno eliminó también las regulaciones que afectaban la comercialización y la producción del cacao y sus derivados. Las nuevas reglas eliminan el sistema de asignación del abasto entre los productores. En el caso del café, el gobierno abolió las cuotas de los productores nacionales y estableció la eliminación gradual del control de la producción y comercialización por parte del Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ).⁵³

Sector de telecomunicaciones. Además de la privatización de TELMEX, el gobierno expidió un decreto que liberalizó los procedimientos de autorización para instalar y operar equipos de telecomunicaciones. Esto alentará la competencia y el desarrollo de las redes de usuarios privados, una oferta de equipo en las instalaciones de los clientes (télex, telefax y equipo de compu-

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Banco Mundial, *Mining Sector Restructuring Project*, Informe de Evaluación del Personal 9428-ME, Washington, 30 de mayo de 1991, p. 8. De acuerdo con este estudio, 50% de los 12 000 000 de hectáreas de tierras minerales descubiertas se encuentra reservado para el Estado.

⁵² *Ibid.*, pp. 10-11.

⁵³ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 3-6, 3-7.

tación), servicios de información, estaciones terrestres para recibir señales de televisión, etcétera.⁵⁴

La liberalización de los precios

El control de ciertos precios se ha usado en México durante todo el periodo de industrialización. Los controles vigentes entre los años cincuenta y principios de los setenta se concentraron en los precios de bienes y servicios primarios a fin de proveer al sector industrial del país de ciertos insumos fundamentales a precios bajos y estables. En periodos posteriores los controles se han usado para frenar la inflación y proteger los ingresos reales de los consumidores. Hasta cierto punto, en 1988 y 1989 todos los precios fueron sujetos a alguna forma de regulación derivada de los mecanismos acordados en el Pacto de Solidaridad Económica y el subsecuente Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (véase capítulo II). Desde entonces, esta forma de regulación de precios por consenso se relajó en 1990 y más aún en 1991. Con la excepción de unos cuantos productos básicos, el gobierno eliminó los controles de precios de un gran número de productos y volvió más flexible la fijación de precios. Se redujo la lista de los artículos de precio controlado y se redujeron las diferencias entre los precios bajo control y los internacionales.⁵⁵ En este proceso, el gobierno debió balancear tres metas hasta cierto punto contradictorias: fortalecer el papel de las fuerzas del mercado en la determinación de los precios, impedir el desarrollo de presiones inflacionarias mientras se consolidaban plenamente los resultados del programa de estabilización, y proveer cierto alivio a los trabajadores, cuyos salarios habían bajado drásticamente, manteniendo bajo control los precios de la canasta básica.

OBSERVACIONES FINALES

La descripción de la reforma del sector público mexicano ofrecida en este capítulo no ha sido en modo alguno exhaustiva. Por ejemplo, las empresas públicas que no fueron privatizadas han sido sometidas a una extensa restructuración administrativa y financiera que todavía se encuentra en proceso⁵⁶ cuyo objetivo es que se vuelvan eficientes y reduzcan al mínimo los costos. El gobierno central ha emprendido también una reforma administrativa tratando de simplificar y descentralizar las decisiones y ahorrar

⁵⁴ *Ibid.*, p. 3-6.

⁵⁵ Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, pp. 20-23; y GEA Económico, 12 de septiembre de 1991, p. 4.

⁵⁶ Véase una descripción en Martín del Campo y Winckler, "State-Owned Enterprise Reform", pp. 9, 13-14, 15, 19-22.

recursos.⁵⁷ Además, se han mejorado los mecanismos de monitoreo de la actuación macroeconómica,⁵⁸ así como los mecanismos del financiamiento del déficit fiscal, de modo que prácticamente ha desaparecido el llamado impuesto inflacionario.⁵⁹ Asimismo, la política monetaria descansa más en las operaciones de mercado abierto que en el control directo de las tasas de interés por el sistema bancario.⁶⁰ Finalmente, los subsidios otorgados a productores y consumidores en su mayoría se han eliminado o focalizado.

Indudablemente, las reformas que conduzcan a una operación más eficiente del aparato estatal (el gobierno federal y las empresas públicas) y un monitoreo más cuidadoso de su actuación económica son siempre bien recibidas. La dificultad para juzgar el desempeño del sector público es más patente cuando se trata de comparar con el mercado. ¿Qué criterios deberían usarse para establecer que un mercado libre es mejor que uno regulado, o que la propiedad privada supera en ventajas a la propiedad pública? Un criterio podría ser el de la eficiencia en la asignación de los recursos. Otro podría ser el efecto sobre la equidad. Un tercer enfoque podría ser la eficiencia intertemporal; o sea, el impacto de las reformas en la inversión y la productividad con el paso del tiempo. Una consideración adicional sería preguntarse cuál esquema minimiza las externalidades negativas tales como el deterioro ambiental. Por último, otro criterio podría ser cuál esquema garantiza ingresos más estables para el sector público.

Un análisis profundo de las consecuencias de la reforma del sector público tendría que examinar algunas de estas dimensiones, si no es que todas ellas. En principio, se debería poder contestar preguntas tales como si la reforma fiscal y la desregulación han llevado a tener un sistema impositivo más eficiente y más progresivo, si maximizará el crecimiento de la productividad, o si conducirá a una mejor protección del medio ambiente. También, si las empresas privatizadas serán más eficientes que las empresas públicas; cómo afectará el cambio de propiedad a la equidad y el medio ambiente; si las recaudaciones gubernamentales netas serán mayores o menores con menos empresas estatales; si el marco regulador que sustituyó a la propiedad estatal promoverá mayor competencia; o si los consumidores disfrutarán

⁵⁷ John J. Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, St. Martin's Press, 1988, pp. 83-86.

⁵⁸ Por ejemplo, la inflación se anuncia quincenalmente, en lugar de una vez al mes, y se siguen de cerca los movimientos de las reservas de divisas, la bolsa de valores y la tasa de interés.

⁵⁹ Alberro, "Macroeconomics of the Public Sector Deficit", cuadro 2.4, pp. 18, 21. Se define el impuesto inflacionario como el monto de la recaudación que recibe implícitamente el gobierno al pagar tasas de rendimiento negativas sobre la deuda pública o al reducir la capacidad de compra del dinero en manos del público.

⁶⁰ CAIE, *The Mexican Economy: A Monthly Report*, vol. 7, marzo de 1989, pp. 7-8. Las operaciones de mercado abierto son compatibles con el sistema de tipo de cambio fijo que México está tratando de implantar y con la libre movilidad del capital.

bienes de mejor calidad y menores precios. Todas estas preguntas son algunos ejemplos de las interrogantes si se desea tener un análisis cabal del impacto de la restructuración estatal.⁶¹

Por dar un ejemplo, un estudio que reseñó algunos de los aspectos de la privatización sobre la base de las experiencias de otros países, llegó a varias conclusiones interesantes.⁶² Primero, los autores descubrieron que, en las industrias competitivas, la propiedad privada es preferible de ordinario en lo que respecta a la eficiencia, pero en el caso de las industrias que tienen elementos de monopolio natural se obtienen resultados menos precisos. Por lo que se refiere a la eficiencia, los autores sostuvieron que en varios casos promover la competencia podría ser más importante que si la propiedad es pública o privada. De allí la importancia de tener un buen marco regulador que acompañe a la privatización.

Es claro que todavía es prematuro intentar evaluar las reformas del sector público mexicano según todos estos criterios. No sólo se necesita más investigación; también debe transcurrir más tiempo. Por ahora es evidente que las reformas han alentado a la inversión privada (interna y extranjera) y la repatriación de capitales (como vimos en el capítulo II). Sólo en el futuro podrá saberse si, dado el conjunto de las reformas, esta inversión conducirá a un aumento de la eficiencia, la equidad y la productividad en la medida y el tiempo esperados. Pero está claro que sin este aumento de la inversión y del flujo de capitales ninguno de estos beneficios hubieran podido obtenerse.

El Estado puede desempeñar un papel importante en el futuro desarrollo económico de México. La pobreza y el número de necesidades básicas insatisfechas que examinamos en el capítulo anterior, exige una participación estatal activa en una "campana" contra la miseria y a favor de la justicia social. Resulta esencial el aumento del gasto en educación, salud e infraestructura social. El mejoramiento de los niveles de vida en última instancia dependerá de la evolución de la productividad. La inversión en educación e infraestructura, así como el desarrollo de una estructura de incentivos apropiada para la atracción de industrias de alta tecnología y métodos de producción y administración modernos son algunas de las áreas en las que un Estado activo, pero eficiente, encontrará un amplio campo de acción.

⁶¹ Por ejemplo, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet sostienen que la respuesta a la crisis de la deuda pudo haber reducido el papel del Estado en la economía de manera excesiva. Es probable que esta reducción se revierta en el futuro, a medida que se hagan evidentes los costos de la "desregulación excesiva", o surjan nuevas necesidades en cuanto a intervención gubernamental. Véase De Janvry y Sadoulet, "State, Market, and Civil Institutions in Latin America Beyond the Debt Crisis: The Context for Rural Development", Universidad de California en Berkeley, California, Estados Unidos (mimeo.).

⁶² John Vickers y George Yarrow, "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, primavera de 1991, pp. 116-118.

V. EL CAMINO A LA APERTURA ECONÓMICA

EL PROCESO de industrialización de México durante la posguerra ocurrió bajo una combinación de barreras arancelarias y no arancelarias que protegían a la producción nacional de la competencia extranjera. Después de 1955 la estructura arancelaria cambió poco, pero la protección aumentó a medida que crecía el número de los productos sujetos a permisos o licencias de importación: en 1956, 28% del valor de las importaciones requería permisos y para 1970 esta cifra había aumentado a 68%. Durante la crisis de balanza de pagos de 1976, el valor de las importaciones que requerían de permiso previo se elevó a 91%. A raíz de un intento gubernamental de liberalizar el comercio, este porcentaje disminuyó en 1979. Sin embargo, este proceso de liberalización se interrumpió poco después cuando la balanza comercial empezó a deteriorarse con celeridad. Durante la crisis de balanza de pagos de 1982 se restablecieron los permisos de importación virtualmente sobre el total de los productos (cuadro V.1). Si bien el proteccionismo fue una característica presente durante todo el periodo, las industrias protegidas cambiaron con el tiempo. En los años sesenta y principios de los setenta la protección favoreció a la producción de bienes de consumo durable y bienes de capital; durante los años anteriores se había dado preferencia a los bienes de consumo no durable. Además del permiso previo, el gobierno recurrió a los requerimientos de contenido nacional y otras medidas orientados a estimular la producción nacional.¹ El gran perdedor de esta estrategia fue el sector agrícola, ya que disfrutaba niveles de protección efectiva sustancialmente menores al resto de la economía y en algunos casos incluso una protección efectiva negativa.²

Con el propósito de mejorar la balanza comercial, a principios de los años setenta el gobierno intentó promover las exportaciones mediante una política selectiva como el establecimiento de devoluciones de impuestos y aranceles y la creación de nuevas instituciones encargadas de otorgar créditos.³ Más

¹ Además del sistema de permisos a la importación, el gobierno introdujo requerimientos de contenido nacional en el sector automotriz y los llamados programas de rama diseñados para incrementar la producción nacional de bienes intermedios y de bienes de capital. Véase Jaime Ros, "Mexico's Trade and Industrialization Experience Since 1960: A Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms", ponencia presentada en la Conferencia de UNU/WIDER sobre Comercio e Industrialización, París, junio de 1991, pp. 3-4.

² Adriaan Ten Kate, Robert Bruce Wallace *et al.*, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp. 128-129, 139-155.

³ Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", pp. 4-7. Véanse los antecedentes de la política industrial y comercial de México, por ejemplo, en René Villarreal, *El desequilibrio externo en la*

CUADRO V.1. *Evolución de los permisos de importación y los aranceles, 1956-1983^a*
(Porcentaje)

Año	Proporción de las importaciones sujetas a permiso previo ^b	Protección nominal implícita	Protección efectiva
1956	28	n. d.	n. d.
1960	38	15.1 ^c	12.9 ^c
1965	60	n. d.	n. d.
1970	68	13.1 ^c	18.4 ^c
1976	91	n. d.	n. d.
1979	60	-1 ^d	-9 ^e
1981	83	19 ^d	1 ^e
1982	100	n. d.	n. d.
1983	100	-24 ^d	-33 ^e

n. d. No disponible.

^a La protección efectiva negativa significa que el valor agregado a precios nacionales fue menor que el valor agregado medido a precios internacionales multiplicado por el tipo de cambio. Esto puede ocurrir por diversos factores. En 1983 no se habían ajustado plenamente los precios nacionales a las grandes devaluaciones de 1982; en consecuencia, los precios nacionales eran mucho menores que el producto de los precios internacionales multiplicado por el tipo de cambio. Los economistas describen una situación como ésta, como cosas en que la producción nacional recibió una protección cambiaria.

^b Gerardo Bueno, "Policies on Exchange Rate, Foreign Trade and Capital", El Colegio de México, México, 1987, cuadro 14.

^c *Ibid.*, cuadro 15.

^d *Ibid.*, cuadro 9.

^e *Ibid.*, cuadro 10.

tarde, la introducción de los llamados programas de rama, para los automóviles en 1977 y para las microcomputadoras en 1981, brindaban nuevas formas de protección e incentivos fiscales a las exportaciones. Al mismo tiempo, en estos programas se remplazó el requisito de contenido nacional por metas de balanza comercial para la industria beneficiada por el programa.⁴

Los costos y beneficios del proteccionismo en México no se han evaluado plenamente. Es obvio que el proteccionismo tuvo sus costos en términos de eficiencia pero, ¿podría México haber desarrollado un sector industrial nacional sin recurrir a prácticas proteccionistas? Al igual que las economías exitosas del este asiático, es muy probable que no. La producción industrial

industrialización de México, 1929-1975: un enfoque estructuralista, Fondo de Cultura Económica, México, 1976; Gerardo Bueno, "The Structure of Protection in Mexico", en Bela Balassa y Asociados, *The Structure of Protection in Developing Countries*, Johns Hopkins Press, 1971; y Ten Kate, Wallace et al., *La política de protección*.

⁴ Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", pp. 6-7.

aumentó sostenidamente durante la posguerra y las tasas medias de crecimiento de la producción manufacturera fueron de 8.1% en 1960-1970 y 6.3% en 1970-1980.⁵ Sin embargo, los estudios disponibles sobre las fuentes de crecimiento del producto sugieren que el patrón de crecimiento prevaleciente era "extensivo", es decir, el resultado de la acumulación de capital más que del aumento de la productividad.⁶

Las crisis de balanza de pagos de 1976 y 1982 fueron prueba contundente de la necesidad de cambiar este patrón de crecimiento. Para lograr el objetivo de aumentar el consumo per cápita sin incurrir en déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos insostenibles, era indispensable lograr un aumento de la productividad. La crisis de 1982, en particular, puso en evidencia también que la capacidad de la economía para recuperarse de un choque externo dependía de la diversidad de sus fuentes de ingresos externos y de la rapidez con la que su estructura productiva se ajustara a cambios desfavorables en el entorno. Tanto las exportaciones como la estructura productiva debían responder con mayor rapidez a los cambios de los precios relativos. Mientras más lenta fuese la respuesta, más negativo sería el efecto sobre la producción cuando hubiese un choque externo adverso. Si la producción nacional no podía sustituir a las importaciones con rapidez, las tasas de crecimiento del PIB tendrían que frenarse por no contar con los insumos necesarios. Además, dadas las restricciones del acceso al crédito comercial externo, había necesidad de encontrar nuevas fuentes de capital tales como la inversión extranjera y el crédito bilateral y multilateral oficial, y estas nuevas fuentes condicionaron su participación a que México abriera su economía. Por último, como vimos en los capítulos II y anterior, el gobierno no podía fomentar la recuperación económica mediante una política fiscal expansiva sin poner en peligro la estabilidad de precios. En su lugar, tenía que alentar la recuperación mediante la implantación de medidas que fortalecieran la confianza del sector privado y crearan nuevas oportunidades de inversión.

El conjunto de consideraciones como éstas constituyeron la base primordial de las reformas del régimen de comercio exterior e inversión extranjera que se iniciaron a mediados de 1985. La liberalización del comercio, el relajamiento de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera, y la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales, han sido los ingredientes esenciales de la nueva política económica. Ciertas iniciativas institucionales, tales como la decisión de unirse al GATT, también han formado parte medular de la nueva estrategia.

La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Uni-

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*, pp. 15-19.

dos, anunciada en 1990, es congruente con la nueva estrategia pero constituye una iniciativa diferente de las otras. Por ejemplo, un acuerdo de libre comercio jamás formó parte del "menú" de reformas estructurales aconsejado por las instituciones financieras multilaterales; también constituye un cambio radical en la naturaleza de la relación entre México y los Estados Unidos a través de la historia. La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio se debió probablemente al reconocimiento, por parte del gobierno mexicano, de que se requería fortalecer más aún la confianza de los inversionistas privados para transitar del ajuste al crecimiento económico. Como vimos en el capítulo II, ni la reducción salarial, las reformas estructurales, y el acuerdo Brady sobre la deuda externa, produjeron con la rapidez suficiente el viraje económico que se esperaba. Un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos podría crear nuevas oportunidades de inversión y, al mismo tiempo, mejorar los rendimientos esperados por el efecto de disminuir la incertidumbre sobre el acceso al mercado estadounidense y el curso de la política económica de México.

LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

La reforma del régimen comercial se inició a mediados de 1985; la liberalización se realizó gradualmente al principio y se consolidó en 1988.⁷ A mediados de 1985, más de 90% de la producción nacional estaba protegida a través de un sistema de permisos previos de importación. Existían 10 niveles arancelarios; el arancel máximo era de 100%, y el arancel promedio ponderado por la producción era igual a 23.6%. Después de las medidas implantadas en diciembre de 1987 los aranceles se redujeron a cinco niveles y el máximo se fijó en 20%. Además, se abolieron los precios de referencia oficiales, la producción nacional cubierta por permisos previos de importación se fijó en alrededor de 20% en 1988, y el arancel promedio ponderado por la producción se redujo a 11% en ese año (cuadros V.2 y V.3).⁸

⁷ Véase un análisis detallado del proceso de liberalización comercial en Adriaan Ten Kate, "Trade Liberalization and Economic Stabilization in Mexico: Lessons of Experience", *World Development*, vol. 20, mayo de 1992, pp. 659-672; Jaime Zabludovsky y Florencio López de Silanes, "Trade and Industrial Policy for Structural Adjustment in Mexico", México, julio de 1989, pp. 13-22; y Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase 1; Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States*, Investigación 332-282, Publicación 2275, Washington, abril de 1990, cap. 4; y Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", pp. 31-41.

⁸ En el capítulo II examiné la justificación ofrecida por el gobierno para intensificar el proceso de liberalización en diciembre de 1987. La idea era que los precios externos operarían como "topes" para los precios internos en el sector de los bienes comerciales, medida que se consideraba importante para asegurar el éxito del Pacto de Solidaridad Económica.

CUADRO V.2. Calendario del proceso de liberalización de importaciones en México, 1983-1989

	Primera etapa			Segunda etapa		Tercera etapa
	Importaciones sujetas a permiso durante la crisis financiera (situación existente en diciembre de 1982)	Apertura gradual (1° de enero de 1983 a 24 de julio de 1985)	Reforma de julio de 1985 (25 de julio de 1985 a 31 de diciembre de 1985)	Profundización de la reforma y entrada al GATT (1° de enero de 1986 a 14 de diciembre de 1987)	Pacto de Solidaridad Económica (15 de diciembre de 1987 a 31 de diciembre de 1988)	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (enero de 1989 al 15 de marzo de 1989)
Concepto						
Requerimientos de permisos de importación	100% de las importaciones requerían permisos	Se inicia la liberalización gradual, extendida a 16.4% de las importaciones para diciembre de 1984 ^a	Decreto de 25 de julio de 1985: se extiende la liberalización a 64.1% de las importaciones	Se extiende la liberalización a 73.2% de las importaciones	Se extiende gradualmente la liberalización a 78.2% de las importaciones ^b	...
Aranceles	31 de diciembre de 1982 Media arancelaria: 27.0%	Simplificación de la estructura arancelaria (30 de junio de 1985)	Decreto de 25 de julio de 1985: incremento de	Decretos de 30 de abril de 1986 y 6 de marzo de 1987:	Decreto de 15 de diciembre de 1987: reducción	Decretos de 11 de enero de 1989 y 9 de marzo de 1989: aumentos en los aranceles
	Niveles: 16 Rango: 0-100%	Media arancelaria: 21.8% Niveles: 10 Rango: 0-100%	los aranceles para compensar la reducción de las importaciones sujetas a permisos (31 de diciembre de 1985) Media arancelaria: 25.2% Niveles: 10 Rango: 0-100%	reducción de los aranceles asociados a la entrada al GATT (4 de diciembre de 1987) Media arancelaria: 19.0% Niveles: 7 Rango: 0-40%	de los aranceles asociados al Pacto de Solidaridad Económica Media arancelaria: 10.4% Niveles: 5 Rango: 0-20%	para disminuir la dispersión (10 de marzo de 1989) Media arancelaria: 10.1% Niveles: 5 Rango: 0-20%
Precios de referencia oficiales (PRO) para las importaciones	...	PRO para 4.7% de las importaciones ^c	Se extienden los PRO a 9.1% de las importaciones	Virtualmente se eliminan los PRO. Se reducen a 0.5% de las importaciones ^d	11 de enero de 1988, se eliminan los PRO	...

FUENTE: USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, cuadro 4.1, p. 4-2.

... No aplicable.

^a El proceso de liberalización gradual continuó durante la primera mitad de 1985 (se liberalizaron otros 711 conceptos). Se trataba de extender la eliminación de los permisos previos a 35 o 45% del total de las importaciones para diciembre de 1985, pero el decreto de 25 de julio de 1985 cambió abruptamente el ritmo de eliminación de permisos al liberalizar 3 064 conceptos de un total de 8 068 conceptos arancelarios.

^b Cálculos hechos con datos de importaciones y exportaciones para el periodo de julio-noviembre de 1988, usando el Sistema Arancelario Armonizado.

^c Datos para el 31 de diciembre de 1984. No hubo cambios en los PRO desde esta fecha hasta abril de 1985.

^d Datos para el 31 de diciembre de 1987. La cifra es representativa para el 15 de diciembre de 1987, porque los PRO no cambiaron entre estas fechas. La mayor parte del dismantelamiento de los PRO (de 960 a 53 conceptos) ocurrió entre marzo y julio de 1987.

CUADRO V.3. *Indicadores de liberalización comercial, 1980-1990^a*
(Porcentajes)

Año	<i>Producción nacional cubierta por permisos de importación</i>	<i>Promedios arancelarios ponderados por la producción</i>	<i>Producción nacional cubierta por los precios de referencia oficiales de las importaciones</i>
1980	64.0	22.8	13.4
1985	92.2	23.5	18.7
1986	46.9	24.0	19.6
1987	35.8	22.7	13.4
1988	23.2	11.0	...
1989	22.1	12.8	...
1990	19.0	12.5	...

FUENTE: Claudia Schatan, "Trade Bargaining: The Mexican Case", ensayo presentado en el SELA, Caracas, Venezuela, 5-7 de febrero de 1991, cuadros 1, 2 y 3.

... No aplicable.

^a La información es para junio de cada año, excepto para 1980 (abril). A partir de 1988 se eliminaron los precios de referencia oficiales de las importaciones.

A principios de 1989 se modificó la estructura arancelaria para reducir su dispersión y aumentar la recaudación fiscal (cuadro V.2). La mayoría de los productos que antes tenían un arancel de 0 o 5% pasaron a tener un arancel de 10%.⁹ En consecuencia, aumentó ligeramente el arancel promedio ponderado de 11% en 1988 a 12.5% en 1990. No obstante, esta última seguía siendo sustancialmente menor que la tasa de 23.5% prevaleciente en 1985 (cuadro V.3). El arancel máximo permaneció en 20% (cuadro V.2), muy por debajo del límite de 50% convenido en el protocolo de incorporación de México al GATT.¹⁰

Los permisos previos de importación se eliminaron con rapidez, y la producción nacional cubierta por esta vía bajó de 92.2% en 1985 a 19% en 1990 (cuadro V.3). En diciembre de 1989 los permisos previos de importación eran todavía importantes para algunos sectores como gas natural (100%), refinación de petróleo (86.4%), equipo de transporte (41.0%), y agricultura (38.4%), y casi 20% de la producción nacional de alimentos y bebidas estaba cubierto por licencias de importación.¹¹

Es claro que el gobierno mexicano todavía no estaba dispuesto a eliminar las restricciones comerciales en estos sectores, aunque las razones difieren

⁹ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 4-4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ten Kate, "Trade Liberalization and Economic Stabilization", cuadro 3, p. 664.

en cada caso. Quizá haya habido un gran temor de que en la agricultura, sobre todo en el sector maicero, una liberalización rápida pudiera provocar un gran desplazamiento de mano de obra del campo a las zonas urbanas.¹² En lo que respecta a la refinación del petróleo, las restricciones comerciales obedecían a consideraciones de soberanía. En cuanto al sector de equipos de transporte, el gobierno quería cumplir los compromisos previamente acordados con las compañías automotrices, en su mayoría empresas multinacionales. Estos compromisos formaban parte del programa industrial para el sector automotriz que examinaremos más adelante. Las empresas del sector automotriz habían basado sus decisiones de inversión en decretos que les aseguraban la protección a cambio de mantener cierto nivel de exportaciones netas.¹³

Los cambios implantados en la política comercial implicaban también eliminar o reducir los subsidios directos a las exportaciones. En gran medida, su eliminación o reducción ocurrió en el contexto del Entendimiento Bilateral sobre Subsidios y Derechos Compensatorios firmado por México y los Estados Unidos en 1985.¹⁴ Para 1991 las medidas orientadas a incentivar las exportaciones incluyeron primordialmente una exención arancelaria sobre las importaciones temporales y un programa que eximió a los exportadores de los permisos de importación para los productos utilizados como insumos.¹⁵

También se redujeron las restricciones impuestas a las exportaciones. A principios de 1991 los permisos de exportación se aplicaron sólo a los bienes sujetos a controles de precios o acuerdos internacionales, como café, azúcar, acero y textiles. Estos bienes representaban aproximadamente 24% de las exportaciones no petroleras. Los aranceles sobre las exportaciones eran iguales a un máximo de 5.5% y se aplicaron a los bienes sujetos a restricciones de exportación.¹⁶

¹² Los ejercicios de simulación disponibles confirman esta impresión. Véanse por ejemplo, Raúl Hinojosa Ojeda y Sherman Robinson, "Alternative Scenarios of U.S.-Mexico Integration: A Computable General Equilibrium Approach", Documento de Trabajo 609, Universidad de California en Berkeley, Departamento de Economía Agrícola y de los Recursos Naturales, abril de 1991; y Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, "Maize and the Mexico-United States Free Trade Agreement", Banco Mundial, Washington, diciembre de 1990. Véase un resumen de los resultados en Raúl Hinojosa Ojeda y Sherman Robinson, "Labor Issues in a North American Free Trade Area", en Nora Lustig, Barry Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Brookings, 1992. [Disponible en español como Número Especial de la revista *Economía Mexicana*. Nueva Época, CIDE, México, junio de 1993.]

¹³ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 4-9, 4-10.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4-17.

¹⁵ Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", p. 34.

¹⁶ *Ibid.*

EL EFECTO DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

Los objetivos de la liberalización comercial incluían estimular las exportaciones no petroleras, frenar la inflación y promover la eficiencia económica. Las investigaciones realizadas sobre la eficacia de la liberalización comercial en lo que respecta al control de la inflación no han llegado a conclusiones definitivas. Por ejemplo, uno de estos análisis no encontró una conexión clara entre la liberalización comercial y el comportamiento de los márgenes de ganancia, y por ende, de los precios.¹⁷

Las exportaciones no petroleras crecieron muy rápido y su monto se triplicó pasando de 5 500 millones de dólares en 1981 a 16 000 millones en 1990. Un estudio econométrico demostró que el tipo de cambio competitivo y la liberalización comercial explican el incremento observado de las exportaciones.¹⁸ Este incremento se acentuó en el caso de las empresas más grandes, pues éstas tienen mayor capacidad para disfrutar los beneficios del cambio de régimen comercial con gran rapidez que las empresas más pequeñas, y porque las empresas grandes, en general multinacionales, están en mejor situación para explotar las redes de distribución internacional.¹⁹

Sin embargo, las exportaciones de los sectores manufactureros no sujetos a liberalización comercial experimentaron el crecimiento más rápido, sobre todo en la industria automotriz (que contribuyó con 35% del aumento de las exportaciones fuera de las maquiladoras entre 1982 y 1988) y en la de computadoras.²⁰ Si estos dos sectores y las maquiladoras se excluyen del cálculo, la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones no petroleras, entre 1983 y 1988, baja de 19.5 a 15.5%.²¹ No debe sorprendernos el hallazgo de que los sectores protegidos estuviesen creciendo más que el resto de las exportaciones. Primero, como parte de los programas industriales, estos sectores se habían comprometido a aumentar sus exportaciones a cambio de la protección. Segundo, la combinación de mantener la protección de los productos finales de estos sectores, mientras muchos de sus insumos se libera-

¹⁷ Alain Ize, "Trade Liberalization, Stabilization, and Growth: Some Notes on the Mexican Experience", Documento de Trabajo 90/15, Washington, Fondo Monetario Internacional, marzo de 1990.

¹⁸ Aslan Cohen, "Effects of Trade Liberalization on Exports", Universidad de California, Berkeley, junio de 1989, pp. 14-27 (mimeo.).

¹⁹ *Ibid.*, pp. 17-18.

²⁰ Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", p. 44; Nora Lustig, "Tipo de cambio, protección efectiva y exportaciones manufactureras: México, 1983-1987", en James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza (comps.), *Industria y trabajo en México*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1990, pp. 209, 217-221; y José I. Casar Pérez, *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano, 1978-1987*, Nacional Financiera, México, 1989, pp. 89-101.

²¹ Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", cuadro 2.5, p. 45. La relación entre el comportamiento de las exportaciones automotrices y de computadoras y los requerimientos de divisas

lizaban, resultaba en una forma de subsidio que dejaba a esos sectores en mejor situación para exportar.

En contraste con lo esperado, un estudio encontró que no había una asociación positiva entre el aumento de las exportaciones y una caída de la demanda interna.²² Esto puede explicarse por la presencia de economías de escala: un aumento de la demanda interna podría alentar las exportaciones porque las empresas pueden competir mejor en los mercados mundiales, dada la estructura de sus costos. Sin embargo, el estudio no examina la hipótesis de que una reducción de la demanda interna —junto con un tipo de cambio competitivo— podría ser el mecanismo necesario para que los productores vayan en pos de los mercados externos, aun cuando antes nunca lo hubieran hecho.

Otros estudios revelan que se ha incrementado la productividad después de la reforma del régimen comercial. Uno de ellos encontró que la productividad laboral creció 1.2% entre 1980 y 1985, y 1.8% entre 1985 y 1989.²³ Otro demostró también un aumento en la tasa de crecimiento de la productividad, de una tasa anual de 1.1% entre 1981 y 1985 a casi 4% entre 1986 y 1989.²⁴ Estos incrementos podrían deberse a un aumento de la eficiencia de las empresas asociado a una competencia mayor de las importaciones o el interés de ingresar a los mercados de exportación.²⁵ Un tercer estudio basado en datos a nivel de planta, encontró que la productividad aumentó en aproximadamente la mitad de las industrias analizadas entre 1984 y 1989.²⁶ Los mayores incrementos se observaron en las industrias de alimentos y bebidas, hierro y acero, equipo de transporte y productos metálicos. En su mayoría eran industrias en expansión. Sin embargo, se requiere ampliar y profundizar las investigaciones para determinar cómo contribuyó la liberalización comercial al aumento de la productividad, porque no todos los sectores “ganadores” están sujetos a las mismas políticas. Por ejemplo, la industria automotriz estuvo fuertemente protegida durante todo el periodo.

La liberalización comercial, en contraste con los temores expresados, no produjo quiebras ni despidos masivos. Es más, el número de plantas entre 1985 y 1988 creció.²⁷ Ésta podría ser una prueba indirecta de algo que han

incluidos en los programas de rama debe ser estudiada con rigor.

²² Cohen, “Effects of Trade Liberalization”, pp. 16-17.

²³ Ros, “Mexico’s Trade and Industrialization”, pp. 50-53.

²⁴ Georgina Kessell y Ricardo Samaniego, “Apertura comercial, productividad y desarrollo tecnológico: el caso de México”, Documento de Trabajo 112, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1992, p. 63.

²⁵ La conexión entre la liberalización comercial y la eficiencia de las empresas es otro campo que amerita mayor análisis.

²⁶ James R. Tybout y M. Daniel Westbrook, “Trade Liberalization and the Structure of Production in Mexican Manufacturing Industries”, ensayo patrocinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México, Oficina de Negociaciones Comerciales, 9 de octubre de 1991, p. 37.

²⁷ Ros, “Mexico’s Trade and Industrialization”, pp. 42-43.

venido sosteniendo los economistas y funcionarios partidarios de la liberalización: que el proteccionismo produjo atractivas rentas para los productores, muchos de los cuales tenían estructuras de costos que les permitían competir en mercados extranjeros. Sin embargo, hay que recordar que durante los dos años que siguieron al inicio de la liberalización comercial a mediados de 1985, los productos mexicanos disfrutaron de la protección otorgada por un tipo de cambio subvaluado (cuadro II.1). Posteriormente el tipo de cambio se revaluó, pero el costo de la mano de obra continuó siendo bajo. La capacidad de la industria mexicana de competir en condiciones más normales de remuneración de la fuerza de trabajo y del tipo de cambio, y hacerlo de manera sostenida, sólo podrá comprobarse en los años venideros.

Los datos demuestran que el patrón ha cambiado rápidamente en la distribución espacial de producto industrial. Por ejemplo, el número *total* de las plantas aumentó 4.5% entre 1985 y 1988, mientras que el número de plantas de los dos centros industriales principales, el Distrito Federal y Monterrey, disminuyó 13.8 y 7.9%, respectivamente. En virtud de que las plantas de estos dos centros empleaban a gran número de trabajadores, el empleo total en la industria bajó 4.1% durante este periodo.²⁸ La distribución geográfica del empleo también cambió de manera similar al patrón seguido por las plantas industriales.

LOS PROGRAMAS INDUSTRIALES

Desde principios de los años sesenta, el gobierno mexicano había establecido programas sectoriales selectivos a fin de promover el desarrollo industrial. Sus grandes objetivos eran propiciar la integración nacional, incrementar las exportaciones de manufacturas y desarrollar las empresas mexicanas en campos específicos. Los programas industriales proveían a las empresas de permisos de importación e incentivos fiscales que incluían el acceso a líneas de crédito preferencial, a cambio de que éstas incrementaran el contenido nacional de sus productos y aumentaran las exportaciones. Entre 1965 y 1970 se establecieron alrededor de 750 programas, y más de 1 200 entre 1971 y 1978.²⁹ Por supuesto, no todos esos programas tenían la misma importancia; uno de los más importantes fue el que se estableció en 1962 para la industria automotriz.³⁰

Entre 1983 y 1985 se modificaron el alcance y el número de estos programas de rama. Aunque se mantuvo una política industrial activa,³¹ se trató

²⁸ *Ibid.*, cuadro 2.4, p. 43.

²⁹ *Ibid.*, p. 35.

³⁰ Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, Informe 8165-ME, Washington, agosto de 1990, p. 111.

³¹ Véase un resumen de los objetivos de las políticas de este periodo, por ejemplo, en Wilson

de reducir el número de programas a unas cuantas áreas indentificadas como industrias prioritarias.³² Se establecieron programas en tres industrias: automotriz, farmacéutica y bienes de capital. En 1985 se puso en práctica un programa para las microcomputadoras que no se publicó. En 1986 se estableció un quinto programa para la petroquímica, cuyo objetivo fue definir las reglas de entrada de las empresas del sector privado (véase el capítulo anterior).³³ El objetivo fundamental de los programas era continuar la sustitución de importaciones y especificar metas de balanza comercial para las industrias cubiertas. Por ejemplo, el objetivo del programa farmacéutico era que para 1989 México produjera 98% de los productos farmacéuticos y 60% de los productos farmacoquímicos. Otros objetivos eran desarrollar empresas de propiedad totalmente mexicana, promover las exportaciones, reducir las importaciones y los precios internos, y mejorar las normas de los productos.³⁴

Los programas incluían medidas de protección y de regulación. La protección se otorgaba mediante barreras no arancelarias (en particular restricciones cuantitativas), que protegían de la competencia extranjera a las empresas incluidas en los programas industriales. Las compras realizadas por el gobierno otorgaban a las empresas de capital nacional cierta ventaja por medio de un "premio" incluido en el precio. Las empresas del programa podían importar insumos libres de impuestos, pero las industrias de autopartes y de farmacoquímicos estaban protegidas por los requerimientos de contenido nacional que se aplicaban a los bienes finales.³⁵

Además de la protección frente a la competencia externa, la entrada de nuevos productores a estos sectores estaba regulada mediante restricciones a la inversión extranjera directa. Estas restricciones que trataban de proveer a las empresas nacionales la ventaja de "haber llegado primero". Sin embargo, en los programas no se especificaba que las restricciones fuesen temporales lo que seguramente dio pie a operaciones ineficientes. Las empresas beneficiarias de los programas de rama estaban obligadas a cumplir ciertos requerimientos de contenido nacional, balance de divisas y programas de inversión. El programa automotriz, además, imponía ciertas limitaciones a la escala y las líneas de productos. La industria farmacéutica estaba sujeta a

Pérez Núñez, *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, OCDE, París, 1990, pp. 41-46; Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", p. 36; y Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, pp. 12-16.

³² Las industrias prioritarias incluían los automóviles y autopartes, productos farmacéuticos, bienes de capital, microcomputadoras, petroquímica, electrodomésticos, productos alimenticios, textiles, calzado, muebles, celulosa y papel, hierro y acero, cemento, química básica y transportes. Véase Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, p. 15.

³³ *Ibid.*, p. 12. Las empresas de las industrias prioritarias que carecían de programas de rama igual recibían muchos de los incentivos tales como el acceso a crédito preferencial y subsidios de los insumos energéticos.

³⁴ Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, p. 12.

³⁵ *Ibid.*

controles de precios, normas de calidad, y reglas sobre la inversión en investigación y desarrollo.³⁶

Los programas industriales empezaron a dismantelarse desde mediados de 1985. En este año, la liberalización comercial y la desregulación empezaron a convertirse en parte integral de la política económica (véanse los capítulos II y anterior). Las restricciones cuantitativas sobre las importaciones se mantuvieron, pero el gobierno redujo muchos de los otros incentivos y restricciones que habían formado parte de los programas de rama. Por ejemplo, se liberalizaron las reglas de las compras del gobierno, se redujeron los subsidios otorgados a los energéticos, se suspendieron los créditos fiscales (en diciembre de 1987), se disminuyeron los requerimientos de contenido nacional y se redujeron en parte las restricciones impuestas a la inversión extranjera. Las exportaciones siguieron alentándose porque las empresas incluidas en los programas disfrutaban de ciertos subsidios "cruzados". Por ejemplo, las empresas automotrices terminales estaban protegidas en el mercado nacional por medio de restricciones cuantitativas a las importaciones, al tiempo que se reducían cada vez más los requisitos sobre la producción destinada a exportaciones. Los requerimientos de contenido nacional para las empresas terminales se redujeron a 0 para las líneas exportadas en su totalidad, y a 30% para las líneas que exportaban 80% o más de su producción, mientras que en el caso de los bienes terminales vendidos en el mercado nacional esa cifra llegaba a 60%.³⁷ Esto explica en parte el hecho de que el aumento registrado en las exportaciones no petroleras durante el periodo 1983-1988 provino de algunas de las industrias más protegidas, en particular de la industria automotriz y de autopartes.³⁸

Los programas industriales se modificaron en 1989. En los nuevos decretos de la industria automotriz emitidos en diciembre se permitía que los fabricantes de vehículos automotrices importaran automóviles y camiones de su propia manufactura y marca, para complementar la producción interna y, a partir de 1990, y con el modelo de 1991, se abrirían gradualmente las importaciones. Los fabricantes de vehículos automotrices dejaron de tener restricciones en lo que respecta al número de líneas y modelos que pueden producir.³⁹ Por añadidura, se liberalizaron los requerimientos de contenido nacional.⁴⁰ El gobierno anunció también que modificaría los programas de la industria farmacéutica y la de microcomputadoras. Por ejemplo, anunció

³⁶ *Ibid.*, p. 14.

³⁷ *Ibid.*, p. 112.

³⁸ *Ibid.*, p. 14; y Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", cuadro 2.5, p. 45.

³⁹ En el pasado, esta restricción se había eliminado para los bienes finales exportados. Véase Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, p. 14.

⁴⁰ Véanse más detalles en USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 4-10.

que aboliría el tratamiento preferente otorgado a las empresas farmacéuticas mexicanas en las compras realizadas mediante licitaciones públicas.⁴¹ En la industria de las microcomputadoras, en 1990 el gobierno llegó a un acuerdo con los industriales para eliminar las restricciones cuantitativas y los requerimientos de contenido nacional y de divisas hacia 1992.⁴²

En el futuro deberán desarrollarse políticas de nuevo cuño que estimulen el desarrollo de industrias de la llamada alta tecnología sin propiciar ineficiencia. La política industrial tendrá que concentrarse en proveer la estructura de incentivos apropiada para las empresas de estas industrias. Resulta esencial invertir en infraestructura para competir en los mercados mundiales, como ocurre en el caso de las redes de telecomunicaciones modernas y de los medios de transporte. Más importante aún es la tarea de asegurar un abasto adecuado de mano de obra calificada. Para competir en los mercados mundiales y aprovechar la tecnología moderna existente, México deberá concentrar sus esfuerzos en la generación de mano de obra calificada y la diseminación de conocimientos.

CAMBIOS EN LAS RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La inversión extranjera directa nunca fue una parte considerable de la inversión total en México. Como proporción de la inversión bruta fija total en los años ochenta, se aproximó a 10%, o sea cerca de 5% del PIB. En 1979 la inversión extranjera directa acumulada ascendió a 6 800 millones de dólares y en 1989 casi se había cuadruplicado al pasar a 26 600 millones de dólares.⁴³ Más de 60% de la inversión acumulada provino de los Estados Unidos. La participación norteamericana en la inversión extranjera directa nueva fue mayor aún en 1989, cuando llegó a 72% (cuadro V.4).

En el pasado, por diversas razones —incluida la propia protección contra la dominación económica estadounidense—, México no había intentado atraer a la inversión extranjera directa.⁴⁴ En los años setenta, las necesidades de financiamiento externo se satisficieron primordialmente mediante el crédito bancario. Esta opción desapareció a partir de la crisis de la deuda y la brecha no pudo llenarse con los préstamos de organismos oficiales. A medida que la inversión extranjera se volvía fundamental para la nueva estrategia de crecimiento de México, se imponían ciertos cambios para tornar más atractiva la inversión en México, incluida la reforma del régimen de regulación de la inversión extranjera.

⁴¹ Véanse más detalles en *ibid.*, pp. 4-8, 4-9.

⁴² Ros, "Mexico's Trade and Industrialization", pp. 39-40.

⁴³ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 5-1.

⁴⁴ Véase una reseña general de la inversión extranjera directa en México en Pérez Núñez, *Foreign Direct Investment*.

CUADRO V.4. *Inversión extranjera directa por país de origen, 1989*

País	Acumulada		Nueva	
	Millones de dólares	Porcentaje del total	Millones de dólares	Porcentaje del total
Estados Unidos	16 740	63.0	1 783	72.0
Gran Bretaña	1 797	6.8	n. d.	n. d.
Alemania Occidental	1 661	6.3	78	3.2
Japón	1 344	5.1	n. d.	n. d.
Suiza	1 175	4.4	171	6.9
Francia	n. d.	n. d.	49	2.0
Holanda	n. d.	n. d.	46	1.9
Otros	3 844	14.5	349	14.1
Total	26 561	100.0	2 476	100.0

FUENTE: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, *Review of Trade and Investment Liberalization by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase 1: Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States*, Investigación 332-282, Publicación 2275, Washington, abril de 1990, p. 5-4.

n. d. No disponibles para un país específico, pero incluidos en "Otros".

A más del importante papel macroeconómico desempeñado por la inversión extranjera en el cierre de la brecha externa, el gobierno mexicano creía que un régimen propicio para la inversión extranjera estimularía la competencia y aumentaría el acceso a la nueva tecnología, incrementando así la productividad. Por esta razón, las reformas del régimen de la inversión extranjera no se consideraron como concesiones otorgadas a regañadientes en aras de la supervivencia económica, sino como metas deseables en sí mismas. En gran medida, el temor a la dominación extranjera disminuyó ante la presencia de una clase empresarial nacional más madura y consolidada.

EL RÉGIMEN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA ANTES DE LA REFORMA DE 1989

El régimen mexicano de inversión extranjera se ha descrito como "una mezcla de nacionalismo y de política industrial deliberada".⁴⁵ El componente nacionalista aparece en los límites impuestos a la propiedad extranjera en la Ley de Inversión Extranjera de 1973.⁴⁶ Esta ley identifica los campos en que

⁴⁵ Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, Oxford University Press, 1990, p. 101.

⁴⁶ Las restricciones impuestas a los flujos de capital siempre han irritado a los inversionistas y al gobierno de los Estados Unidos en particular. Sin embargo, las restricciones que se imponen

está permitida la inversión extranjera, así como los límites de esa inversión. Otras dos leyes también regulan la inversión extranjera en México: la Ley de Transferencia de Tecnología de 1973 y la Ley sobre Invenciones y Marcas de 1976, que protegen los derechos de la propiedad intelectual.

Antes de las reformas, el régimen de inversión extranjera tenía cuatro tipos de restricciones: un conjunto de actividades estaban reservadas exclusivamente al Estado; otras actividades estaban reservadas exclusivamente para los inversionistas mexicanos; en otro grupo la inversión extranjera no podía superar cierto porcentaje fijado por debajo del máximo de 49% del capital total; y, por último, aquellas actividades donde la inversión extranjera no podía ser mayor de 49% (cuadro V.5). En la práctica, algunas de estas restricciones se eludían utilizando mecanismos como la creación de un fideicomiso en el que un banco mexicano operaba como institución fiduciaria.⁴⁷ Es probable que estas restricciones se eludieran también mediante el uso de "prestanombres", ciudadanos mexicanos que aparecían como propietarios de una empresa, aunque lo eran sólo nominalmente.

Como se ha dicho, es probable que los flujos de inversión extranjera directa (IED) en México dependían menos de lo restringido de la legislación mexicana que de las perspectivas de crecimiento de la economía, ya que el objetivo principal de la mayoría de las compañías extranjeras es la expansión de su mercado en México.⁴⁸ Sin embargo, a partir de la crisis de 1982 ya no se podía esperar que la inversión extranjera simplemente ocurriera como consecuencia del crecimiento. Por el contrario, la IED se había convertido en un factor determinante de la recuperación económica, a la luz de que otras formas de ahorro externo no estaban disponibles. La disciplina fiscal, la desregulación, la liberalización del comercio exterior y la eliminación de las restricciones a la propiedad extranjera, se consideraron pasos necesarios para atraer a la inversión del exterior.

A partir de 1984, el marco regulador se hizo cada vez menos restrictivo. En febrero de ese año el gobierno anunció nuevas directrices, incluida la aceptación de propiedad extranjera mayoritaria en 33 actividades seleccionadas, lo que constituía una modificación importante de la política anterior. Más

a la propiedad extranjera en algunos países son análogas a las restricciones que imponen otros países al ingreso de trabajadores. En ambos casos, los gobiernos tratan de proteger algo que pertenece a la nación por su derecho soberano. En lo que respecta a las restricciones impuestas a la migración, los gobiernos protegen los recursos disponibles por unidad de mano de obra, protegiendo así el nivel de los salarios. En cuanto a las restricciones impuestas a la inversión extranjera y los requisitos de participación de capital nacional en las empresas, los objetivos de un gobierno podrían ser desde proteger su estructura de propiedad por razones de seguridad nacional, hasta proteger el derecho de sus ciudadanos a formar una clase empresarial nacional o para establecer mecanismos que garanticen el acceso de sus ciudadanos a las tecnologías nuevas.

⁴⁷ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 5-4 a 5-5.

⁴⁸ Weintraub, *Marriage of Convenience*, p. 101.

CUADRO V.5. Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 y restricciones a la inversión extranjera^a

<i>Categoría</i>	<i>Actividad</i>
Actividades reservadas exclusivamente al Estado mexicano.	Extracción de petróleo y gas natural; producción de petroquímicos básicos; explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear; ciertas actividades mineras; generación de electricidad; ferrocarriles; comunicaciones telegráficas y radiales; y todas las demás actividades determinadas por leyes o reglamentos específicos.
Actividades reservadas exclusivamente a los mexicanos o las empresas cuyas actas constitutivas contengan una cláusula de exclusión de extranjeros.	Radio y televisión; transporte terrestre urbano e interurbano y transporte por carreteras federales; transporte aéreo y marítimo nacional; explotación de recursos forestales; distribución de gas; y otras actividades determinadas por leyes o reglamentos específicos.
Actividades en las que está sujeta la inversión extranjera a restricciones específicas en cuanto al monto de participación.	Minería bajo concesiones ordinarias (49%), minería bajo concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales tales como las de carbón, mineral de hierro, roca fosfórica y azufre (34%); producción de petroquímica secundaria (40%); manufactura de partes automotrices (40%); y cualesquiera otras actividades para las que se señalen porcentajes en leyes específicas.
Todas las demás actividades.	La inversión extranjera se sometió a una restricción igual a 49% de la inversión en todas las actividades restantes.

FUENTE: USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 5-4.

^a La Ley para la Promoción de la Inversión Mexicana y la Regulación de la Inversión Extranjera define la inversión extranjera como "las inversiones hechas por 1) empresas extranjeras; 2) individuos extranjeros que no sean residentes permanentes de buena fe en México, o aquellos que, por sus actividades, estén ligados a entidades o grupos que tomen sus decisiones económicas en el exterior; 3) las entidades legales extranjeras carentes de personalidad legal; y 4) las empresas mexicanas en las que sea propiedad de extranjeros la mayor parte del capital, o donde los extranjeros controlen la administración", Artículo 2 de la ley, citado en la fuente.

tarde, la comisión encargada de regular las operaciones de la inversión extranjera mejoró y facilitó el proceso para el otorgamiento de permisos de operación. En 1986 se incrementaron las oportunidades para la inversión extranjera en la petroquímica mediante la reclasificación de 36 productos de la categoría básica a la petroquímica secundaria. De acuerdo con la Constitución mexicana, la petroquímica básica está reservada a PEMEX; mientras que en la petroquímica secundaria la inversión extranjera se limita a 40% del capital social. En 1988 hubo nuevas revisiones, y se permitió que los inversionistas del exterior adquirieran hasta 49% de las acciones de una compañía mexicana ya establecida, si ya controlaban más de 49%, podían ampliar su participación hasta 100% sin aprobación previa del organismo regulador.⁴⁹

Las reformas desde 1989

En mayo de 1989 se aprobó un nuevo conjunto de reglamentos para la inversión extranjera.⁵⁰ La Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 no fue modificada, pero el nuevo reglamento expandió el conjunto de actividades abiertas a 100% de propiedad extranjera y, bajo un conjunto de condiciones, se eliminó el requisito de pasar por la aprobación del organismo regulador. Las nuevas reglas estaban diseñadas también para uniformar los requerimientos y hacer más expedito el proceso de autorización; por ejemplo, toda solicitud sería aprobada automáticamente si el organismo regulador no emitía ningún fallo en el término de 45 días. Además, las nuevas normas introdujeron un mecanismo que permite la inversión extranjera temporal (20 años) en ciertos sectores restringidos, y la renovación automática de los fideicomisos inmobiliarios por 30 años.⁵¹ También se crearon mecanismos que permiten la participación de inversión extranjera a través de la bolsa de valores. Por ejemplo, las sociedades anónimas pueden emitir las llamadas acciones neutrales, que permiten al inversionista extranjero tener una parte del capital social, pero sin derecho de voto.⁵²

⁴⁹ Véase un análisis detallado de todas estas reformas en USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 5-6, 5-7.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 5-7.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 5-7 a 5-9. Por ejemplo, se amplió el mecanismo vigente para permitir la inversión en la minería. Véase Banco Mundial, *Mexico: Mining Sector Restructuring Project*, Informe de Evaluación del Personal 9428-ME, Washington, mayo de 1991, p. 12.

⁵² Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), *Informe mensual sobre la economía mexicana*, vol. 7, mayo de 1989, pp. 18-19. En términos legales, estas acciones "neutrales" son acciones de clase C. En cambio, las acciones de clase B, que también están a disposición de los extranjeros, garantizan derechos de votación plena a todos los inversionistas. Las acciones de la clase A, la forma más restrictiva, sólo pueden ser adquiridas por inversionistas mexicanos, a menos que la empresa emisora las coloque en un fideicomiso con Nafinsa, el banco de desarrollo de México. El fideicomiso emite certificados de propiedad para los inversionistas extranjeros, privados de todo derecho de votación.

En agosto de 1989 el gobierno redujo otra vez el número de los productos petroquímicos clasificados como básicos. En esta ocasión se reclasificaron 15 productos petroquímicos como secundarios, con lo que se permitió la entrada de capital extranjero en la producción de éstos.⁵³ En diciembre de 1989 se abrieron a la participación extranjera los bancos que entonces todavía eran estatales. En enero de 1990 una nueva ley de seguros abolió la prohibición de la participación extranjera en la nueva inversión en la rama de seguros y se elevó el máximo autorizado de la participación extranjera de 15 a 49%.⁵⁴ Tras el anuncio formal de la decisión de reprivatizar los bancos, en mayo de 1990, se relajaron otras restricciones a la propiedad en las instituciones financieras y se permitió que la propiedad extranjera llegase hasta 30% en las casas de bolsa, los grupos financieros y los bancos.⁵⁵

LA REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Con la intención de incrementar la protección de la propiedad intelectual, en 1987 se enmendó la Ley de Inventos y Marcas Comerciales de 1976 que gobernaba la protección en materia de patentes, marcas comerciales, derechos de reproducción y secretos comerciales. Con la enmienda se ampliaron los periodos de las patentes, se otorgó una protección adicional a las patentes y marcas comerciales de nuevos productos, y se mejoró la protección de los derechos de la propiedad intelectual y el sistema de castigos en los casos de incumplimiento de la ley. No obstante, en varias áreas la implantación cabal de la ley ocurriría sólo a partir de 1997.⁵⁶

El gobierno de los Estados Unidos, en respuesta a la presión de su sector privado, no estaba satisfecho con la protección otorgada a la propiedad intelectual en México (y otros países) y como represalia en 1987 retiró algunos productos químicos del tratamiento del Sistema Generalizado de Preferencias (GSP). En mayo de 1989, a causa de la insatisfacción estadounidense con el nivel de protección de la propiedad intelectual, México fue ubicado en la lista de países bajo "observación" que potencialmente podrían recibir sanciones. En enero de 1990, el gobierno mexicano optó por acceder a las presiones estadounidenses y anunció su intención de promulgar nuevas leyes para proteger la propiedad intelectual. Como muestra tácita de su satisfacción, el

⁵³ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 3-5, 3-6 y 5-10.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 5-10, 5-11.

⁵⁵ CAIE, *The Mexican Economy: A Monthly Report*, vol. 8, febrero de 1991, p. 18. De continuar las tendencias actuales, cabría esperar un cambio en la Ley de Inversiones Extranjeras que elimine en mayor medida las restricciones impuestas a la propiedad extranjera. La rapidez con que esto ocurra dependerá del ritmo al que la inversión extranjera continúe llegando a México, y de la medida en que la enmienda de la Ley de Inversiones Extranjeras se convierta en una cuestión apremiante según lo que recurra con la aprobación del Tratado Trilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

⁵⁶ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 6-1.

gobierno de los Estados Unidos de inmediato retiró a México de la lista de países bajo "observación".⁵⁷ El aumento de la protección de la propiedad intelectual ha sido una demanda fundamental de la comunidad empresarial estadounidense, y la aprobación de una nueva ley mexicana era crucial para que las negociaciones del libre comercio marcharan a buen paso.

La nueva ley mexicana de derechos de la propiedad intelectual se promulgó en junio de 1991. Esta ley extiende la duración de las patentes de 14 a 20 años, y la de las marcas comerciales de 5 a 10 años;⁵⁸ simplifica los procedimientos administrativos para el registro de patentes y marcas comerciales, y mejora los procedimientos judiciales para el castigo de los infractores. En julio de 1991 se promulgó una nueva ley de derechos de reproducción. La ley otorga a todos los propietarios de derechos de autor los derechos de reproducción y distribución exclusivos por un plazo de 50 años, y los derechos exclusivos de renta, y vuelve significativamente más severos los castigos penales y civiles por la violación de tales derechos.⁵⁹

La protección de los derechos de propiedad intelectual es un punto de gran controversia en las relaciones internacionales. Por una parte, la protección de la propiedad intelectual recompensa la inversión en investigación y desarrollo y —para un país que no produce tecnologías nuevas— esto sirve para atraer a la inversión extranjera. Pero, por la otra, la protección provee un grado de poder monopólico durante la vigencia de la patente. Es difícil estimar el nivel óptimo de protección de la propiedad intelectual para un país como México. Según los argumentos del gobierno mexicano, se pensó que era mejor tener una ley "dura" bajo el supuesto de que en el México modernizado las empresas nacionales, y no sólo las extranjeras, estarán dispuestas a invertir en investigación y desarrollo y que es conveniente establecer los incentivos institucionales adecuados.⁶⁰ Sólo con el tiempo se podrá saber si esta percepción era la correcta.

LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO AL GATT

En 1979 México completó la negociación del protocolo de su ingreso al GATT. Sin embargo, a principios de 1980 el gobierno mexicano optó por posponer la decisión de entrar a dicho organismo en vista de la fuerte oposición de algunos miembros del gabinete, líderes políticos e intelectuales. En esa época la

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 6-1 y 6-2.

⁵⁸ Comunicado de prensa, Comisión Nacional de Inversiones, 1º de julio de 1991.

⁵⁹ "New Mexican Copyright Law Praised by U.S. Music Industry", *U.S.—Mexico Free Trade Reporter*, 22 de julio de 1991, p. 1.

⁶⁰ Roberto Villarreal Gonda, "La nueva ley mexicana en materia de propiedad industrial", Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, julio de 1991, pp. 1-2, 21-22 (mimeo.).

incorporación al GATT se consideraba una señal de debilidad. La oposición argumentaba que México no necesitaba o no deseaba someter su política comercial a un organismo multilateral dominado por los países industrializados.⁶¹

Algunas de las razones esgrimidas para justificar la decisión de posponer la entrada al GATT eran "legítimas" en el sentido de que la legislación y normas mexicanas contradecían o no se adaptaban a las reglas del GATT. Por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo de México (1980) y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979) aconsejaban el uso de subsidios para ciertos sectores, lo que habría violado las reglas del GATT. De igual modo, el marco legal mexicano para las prácticas comerciales desleales no era congruente con el GATT porque carecía de una legislación de procedimientos contra el *dumping* y para la aplicación de impuestos compensatorios.⁶²

Cuando la decisión de ingresar al GATT fue examinada a mediados de los ochenta, estos obstáculos ya no existían, tanto porque se había modificado la legislación sobre prácticas comerciales deshonestas, como porque la estrategia económica global era compatible con los principios de la liberalización comercial prevalecientes en el GATT. Poco antes de que México ingresara al GATT en 1986, el gobierno modificó fundamentalmente sus leyes comerciales. Particularmente importante es la promulgación de la Ley Reguladora del Comercio Exterior, así como los Reglamentos contra las Prácticas de Comercio Internacional Desleales de 1986 que incluye las leyes contra los casos de *dumping* y que norman los impuestos compensatorios así como los procedimientos para la realización de las investigaciones. Tanto la ley como los reglamentos están de acuerdo con los procedimientos aprobados por el GATT, excepto que la ley no requiere explícitamente la prueba de "daño material" del sector afectado por las prácticas desleales. Los funcionarios mexicanos disiparon la preocupación provocada por esta omisión asegurando a otros países que la ley se aplicará conforme a las normas del GATT.⁶³

El ingreso de México al GATT en 1986 ocurrió después de varias reuniones con funcionarios del organismo y de los Estados Unidos para llegar a un acuerdo sobre los términos del ingreso.⁶⁴ En la práctica, las medidas de liberalización comercial de México fueron mucho más allá de lo requerido

⁶¹ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 2-1. Antes de unirse al GATT, México era la economía de mercado más grande que se encontraba fuera.

⁶² Claudia Schatan, "Trade Bargaining: The Mexican Case", ponencia presentada en un seminario patrocinado por el Consejo de Investigación del Desarrollo Industrial, SELA, Caracas, 5-7 de febrero de 1991, p. 9.

⁶³ Además, México ha otorgado la categoría de tratado al Código Antidumping del GATT, lo que significa que el código tiene nivel de ley, conforme a la legislación mexicana. Véase USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 4-12 a 4-15.

⁶⁴ Schatan, "Trade Bargaining", p. 10. Para aceptar la solicitud de admisión de un país, el GATT consulta con los principales socios comerciales de ese país; en el caso de México es los Estados Unidos.

por el protocolo de ingreso al GATT.⁶⁵ Por ejemplo, México aceptó tener un arancel máximo de 50% *ad valorem*, y reducir los aranceles de la mayoría de los bienes importados a niveles de 20 a 50% en un periodo de 30 meses.⁶⁶ En la práctica el arancel máximo se estableció en 20% en diciembre de 1987 (cuadro V.2).

Al poco tiempo de ingresar al GATT, México participó activamente en la Ronda Uruguay. La posición inicial de México era similar a la de la mayoría de los países en desarrollo en tanto que buscaba un tratamiento favorable de los países industrializados. Sin embargo, a medida que se aceleró la liberalización comercial, México orientó sus esfuerzos a buscar en el seno del GATT el reconocimiento de las reformas adoptadas unilateralmente. Al mismo tiempo, los funcionarios mexicanos se mostraron cada vez más sensibles a los temas que interesan a los Estados Unidos: el tratamiento de los servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la liberalización de los flujos de inversión y protección de sus derechos. Esta respuesta de México formó parte del esfuerzo por ganarse la confianza de los Estados Unidos, como preludio a la búsqueda de negociar un acuerdo de libre comercio. Un ejemplo claro de este proceso se dio en las discusiones sobre la agricultura cuando México abandonó su posición "defensiva" como importador neto de alimentos para favorecer la eliminación de los subsidios otorgados a la exportación de productos agrícolas.⁶⁷

En general, en los Estados Unidos se considera que México ha venido desempeñando un papel constructivo en la Ronda Uruguay al formular propuestas en las áreas controversiales del comercio de servicios, la propiedad intelectual y la inversión. Los países en desarrollo recibieron con beneplácito la sugerencia de México de incluir en las negociaciones de los servicios lo relativo a los servicios intensivos en mano de obra y la movilidad de los trabajadores. Al mismo tiempo, los Estados Unidos reconocieron la disposición de México para discutir y contribuir a las nuevas áreas favorecidas por el mismo país, como la de los derechos de la propiedad intelectual. El grupo encargado de los temas relacionados con la inversión de la Ronda Uruguay puso a México como el ejemplo a seguir en materia de la liberalización de la inversión extranjera.⁶⁸

⁶⁵ El nuevo protocolo no era sustancialmente diferente del que se había preparado en 1979. El protocolo de 1989 daba a México la posibilidad de imponer ciertas condiciones, la más importante de las cuales reconoce la soberanía de México sobre sus recursos naturales. Sin embargo, el protocolo de 1986 era en general más restrictivo que el de 1979. El arancel máximo era menor, el número de los permisos de importación que habrían de eliminarse era mayor, el periodo concedido para la eliminación de los permisos era más breve. Además, México aceptaba firmar varios códigos de conducta comercial en los meses siguientes a su acceso al GATT. *Ibid.*, pp. 10-12.

⁶⁶ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 2-2.

⁶⁷ Schatan, "Trade Bargaining", pp. 12-13.

⁶⁸ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 2-8 a 2-11.

ESTRECHANDO LAZOS CON LOS ESTADOS UNIDOS

A raíz de una filtración periodística, en marzo de 1990 se supo que algunos funcionarios mexicanos se habían entrevistado con sus contrapartes en los Estados Unidos para explorar la posibilidad de negociar un acuerdo bilateral de libre comercio.⁶⁹ Al rumor prosiguió un proceso de preparar las formalidades subsecuentes. En agosto, el presidente Salinas presentó la solicitud formal y en septiembre, el presidente Bush respondió notificando al Congreso de su interés de iniciar las negociaciones.⁷⁰ En febrero de 1991 Canadá se unió a las negociaciones;⁷¹ a fines de mayo el Congreso de los Estados Unidos aprobó ampliar el periodo de vigencia del procedimiento llamado *fast track* por dos años más a contarse a partir del 1º de junio de 1991.⁷² La ampliación se aprobó después de varios meses de enconado debate.

Hace pocos años quien hubiera propuesto un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos se habría encontrado con duras críticas en México y con cierta indiferencia en el país estadounidense.⁷³ Durante mucho tiempo, la idea de promover el incremento de los lazos comerciales con los Estados Unidos y negociar con la "potencia imperial" del Norte era tajantemente rechazada en la mayoría de los círculos políticos e intelectuales de México. Es probable que los gobiernos de los Estados Unidos al percibir la desconfianza existente en México consideraran imposible procurar un acuerdo de libre comercio con este país. Tampoco se consideraba una meta deseable ya que la estrategia comercial de los Estados Unidos después de la segunda Guerra Mundial fue el multilateralismo. Durante buen tiempo las iniciativas bilaterales solían verse como una desviación de los esfuerzos insti-

⁶⁹ "U.S. and Mexico Agree to Seek Free-Trade Pact", *Wall Street Journal*, 27 de marzo de 1990, pp. A3, A22.

⁷⁰ Por lo que respecta al calendario, véase USITC, *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, Publicación 2353, Washington, febrero de 1991, pp. 1-8 a 1-9.

⁷¹ Stuart Auerbach, "Talks Begin on Three-Nation Trade Pact", *Washington Post*, 6 de febrero de 1991, p. B1. La incorporación de Canadá en las negociaciones no es sorprendente. En cuanto se puso en claro la probabilidad de un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos, el gobierno canadiense consideró preferible participar plenamente en las negociaciones que quedar fuera. Dado el interés de Canadá, los Estados Unidos no podían negar a su vecino y socio participar del proceso y, en consecuencia, el gobierno mexicano también aceptó las negociaciones trilaterales. México jamás hizo explícita su renuencia, pero algunos de sus representantes estaban preocupados por la posibilidad de que la incorporación de Canadá complicara el logro de su meta principal: un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

⁷² Michael S. Lelyveld, "Bush Praises Bipartisanship of 'Fast-Track' Extension Vote", *Journal of Commerce*, 28 de mayo de 1991, p. 2A. De acuerdo con los procedimientos del *fast track*, el Congreso puede emitir un voto afirmativo o negativo sobre el acuerdo final en paquete, lo que otorga a los negociadores mayor autoridad durante el proceso de negociación.

⁷³ Véase una descripción de cómo reaccionaron ambos países en el pasado ante las perspectivas de un acuerdo de libre comercio en Sidney Weintraub, *Free Trade between Mexico and the United States*, Brookings, 1984, cap. 2.

tucionales y contraproducentes en relación con la estrategia global. Esta visión en los Estados Unidos ha cambiado sobre todo con la pérdida de hegemonía económica a raíz del surgimiento de países como Japón.

La noticia de las intenciones de México de buscar un acuerdo de libre comercio inicialmente se recibió con gran sorpresa. Sin embargo, para el observador atento es evidente que la actitud del gobierno mexicano hacia los Estados Unidos se había vuelto cada vez más cooperativa y pragmática desde 1983. El deseo de firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos se debe en gran medida al proceso de ajuste y reforma iniciado en México poco tiempo después del inicio de la crisis de la deuda a mediados de 1982.

Como se vio antes, desde 1985 México introdujo una serie de reformas que abrieron la economía.⁷⁴ El gobierno mexicano también inició una serie de esfuerzos bilaterales para mejorar sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Entre 1985 y 1989 este país y México firmaron varios acuerdos importantes.⁷⁵ A mediados de 1985 firmaron el Entendimiento Bilateral sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, acuerdo que garantizaba el acceso de México a ciertos procedimientos que incluían la prueba del "daño material" antes de que se tomaran represalias. En noviembre de 1987 se firmó el Acuerdo Marco sobre Principios y Procedimientos para las Consultas Referentes a las Relaciones Comerciales y de Inversión entre México y los Estados Unidos, considerado un hito en las relaciones económicas bilaterales. Al acuerdo Marco siguieron acuerdos sectoriales en los campos del acero y los textiles y en 1989 se firmó otro Acuerdo Comprensivo para Facilitar las Pláticas en los Temas de Comercio e Inversión.

A partir de la segunda mitad de los ochenta, ambos países adquirieron gran experiencia acerca de las prácticas comerciales, las características institucionales y los procedimientos de negociación del otro. Esta experiencia sirvió de base sólida para negociar y eventualmente firmar el Tratado Trilateral de Libre Comercio en 1992. Un autor señaló que "un importante subproducto de la liberalización comercial implantada por el gobierno de De la Madrid desde julio de 1985 ha sido la reducción o eliminación de numerosos factores irritantes del comercio bilateral".⁷⁶

⁷⁴ México redujo el uso de los permisos de importación y los aranceles (cuadro V.2). Entre 1982 y 1989, el arancel máximo de México bajó de 100 a 20% y el arancel promedio ponderado por el comercio bajó de 16.4 a 9.8%. En enero de 1988 el gobierno eliminó los precios oficiales de referencia de las importaciones que se habían usado en algunos sectores para eludir la liberalización. En varios casos se fijó el precio oficial por encima del valor de mercado del producto, lo que introducía cierta forma de proteccionismo "oculto". Véase USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, p. 4-6.

⁷⁵ Véase un análisis más detallado de estos acuerdos en USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 2-3 a 2-8, 4-17 a 4-19; y B. Timothy Bennet, "A U.S.-Mexico Free Trade Agreement: Its Evolution, Likely Content, and Related Issues", informe presentado al Banco Mundial, Washington, 9 de noviembre de 1990, pp. 2-33.

⁷⁶ Bennet, "A U.S.-Mexico Free Trade Agreement", p. 3.

Un ejemplo del incremento de la buena voluntad en las relaciones bilaterales comerciales lo constituyó la evolución de la elegibilidad de México para beneficiarse del Sistema Generalizado de Preferencias. En 1987 se excluyeron de la lista varios productos para demostrar la insatisfacción de los Estados Unidos con los cambios hechos a las leyes mexicanas de protección de la propiedad intelectual.⁷⁷ En 1989 esta decisión se revirtió y se aprobaron 275 de los 306 productos que México deseaba incorporar a la lista.⁷⁸ Además de las relaciones comerciales, otros campos de la cooperación económica bilateral han puesto de relieve el cambio ocurrido en las relaciones entre México y los Estados Unidos.⁷⁹

En un intento por intensificar sus relaciones comerciales y de inversión, el gobierno mexicano se había acercado también a Canadá. En marzo de 1990 ambos países firmaron un acuerdo Marco sobre relaciones comerciales y económicas bilaterales entre México y Canadá.⁸⁰ Aunque todavía no era claro si México estaría interesado en que Canadá formara parte del posible acuerdo de libre comercio, quería dejar la puerta abierta para tal opción.

¿Por qué acuerdo de libre comercio?

Aunque la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos era congruente con la agenda del gobierno de Salinas, la decisión de hacerlo tomó por sorpresa. Al iniciarse el sexenio, parecía que México mantendría un enfoque multilateral para incrementar el comercio y atraer la inversión de todas partes del mundo⁸¹ y que la relación con los Estados Unidos continuaría promoviéndose mediante acuerdos sectoriales. La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio no contradecía fundamentalmente la estrategia del gobierno mexicano, pero revelaba un cambio importante en la consideración otorgada a los acuerdos formales con los Estados Unidos.

Este cambio probablemente respondió a la necesidad por parte del gobierno de atraer capital del exterior para financiar la recuperación económi-

⁷⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁷⁸ Schatan, "Trade Bargaining", p. 22.

⁷⁹ Bennet, "A U.S.-Mexico Free Trade Agreement", p. 33. Tenemos, por ejemplo, la implantación del mayor programa de cooperación bilateral de los Estados Unidos en el campo de la agricultura, acuerdos conjuntos sobre promoción de la inversión y el turismo, acuerdos sobre problemas ambientales, acuerdos sobre el manejo de las señales de televisión y los espectros de radio a lo largo de la frontera, acuerdos sobre intercambio de información fiscal, y la negociación de un tratado bilateral sobre asuntos fiscales.

⁸⁰ Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*, Instituto para la Investigación de la Política Pública, 1990, p. 680.

⁸¹ Véase un análisis de este punto en Pedro Noyola, "El surgimiento de espacios económicos multinacionales y las relaciones de México con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina y el Caribe", en Jaime Serra Puche (comp.), *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, Porrúa, México, 1991, pp. 117-146.

ca, sobre todo cuando la inversión extranjera no respondió con la rapidez y magnitud esperadas después de la firma del acuerdo Brady de reducción de la deuda.⁸² En ese contexto era esencial introducir medidas que resultaran en un aumento de la tasa de rendimiento esperado de la inversión y fortalecieran la confianza del sector privado. La firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos tenía esas características por dos razones en particular: primera, porque un acuerdo aseguraría el acceso futuro al mercado estadounidense y, segunda, porque garantizaría la permanencia de apertura económica de México.⁸³

Esta decisión no impidió que el gobierno mexicano continuara explorando otras iniciativas comerciales, tanto multilaterales como bilaterales. México siguió participando activamente en la Ronda Uruguay del GATT e ingresó al Acuerdo de la Cuenca del Pacífico. También firmó un acuerdo de libre comercio con Chile en 1991, y se comprometió a buscar acuerdos de libre comercio con Centroamérica, Colombia y Venezuela,⁸⁴ al tiempo que intentaba fortalecer sus lazos con Europa y Japón.⁸⁵

Los flujos y las barreras comerciales con los Estados Unidos

El comercio entre México y los Estados Unidos ascendió en 1989 a 52 000 millones de dólares.⁸⁶ Casi 70% de las exportaciones mexicanas se dirige a los Estados Unidos, mientras que una proporción muy similar de sus importaciones proviene de ese país (cuadro V.6). Para los Estados Unidos, el comercio con México ha representado recientemente entre 5 y 6% del total de las importaciones.⁸⁷ Estas cifras ilustran la gran asimetría que existe en la relación bilateral entre México y los Estados Unidos (asimetría que ocurre también en el comercio entre Canadá y los Estados Unidos). Dado el peso

⁸² El gobierno esperaba que tras la firma del acuerdo en principio con los bancos comerciales, a mediados de 1989, aumentara el crédito de México y que en seguida fluyeran los capitales repatriados y la inversión extranjera directa. Véase el capítulo II.

⁸³ Es posible que los temores y la incertidumbre derivados de los fracasos iniciales de la Ronda Uruguay y de la Europa '92 hayan influido en la decisión de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

⁸⁴ El compromiso de integrar una zona regional de libre comercio para diciembre de 1996 forma parte de la "Declaración de Tuxtla" firmada por México y los cinco países centroamericanos en enero de 1991. Colombia, México y Venezuela también firmaron en 1991 un compromiso para la negociación de un acuerdo de libre comercio. Véase Noyola, "El surgimiento de espacios económicos", p. 143.

⁸⁵ Por ejemplo, en 1991 México firmó un "acuerdo marco" con la Comunidad Europea y solicitó su inclusión en la OCDE. Véase *ibid.*, pp. 135-139; y la carta enviada por Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México, a Jean Claude Pay, secretario general de la OCDE, 5 de abril de 1991.

⁸⁶ Aslan Cohen, "United States-México Trade Relations", *Inter-American Dialogue*, Washington, 1990, p. 3.

⁸⁷ Weintraub, *Marriage of Convenience*, p. 75.

CUADRO V.6. *Principales socios comerciales de México, 1989, 1990*
(Porcentaje del comercio total)

País o grupo de países	1989		1990 ^a	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
<i>Hemisferio Occidental</i>	78.5	73.9	77.9	71.4
Estados Unidos	69.3	68.0	69.7	64.6
Canadá	1.2	1.8	0.9	1.5
Asociación Latinoamericana de Integración ^b	3.3	3.0	3.2	4.1
Argentina	0.5	0.6	0.4	1.3
Brasil	0.9	1.5	0.6	1.4
Venezuela	0.3	0.2	0.5	0.6
Otros	1.7	0.6	1.7	0.8
Mercado Común				
Centroamericano ^c	1.9	0.4	1.6	0.3
Otros	2.8	1.0	2.5	0.9
<i>Europa Occidental</i>	12.5	16.9	13.6	18.4
Comunidad Europea ^d	11.4	14.3	12.7	15.6
Asociación Europea de Libre Comercio ^e	0.8	2.6	0.9	2.6
<i>Asia</i>	8.4	7.4	7.9	8.6
Japón	5.8	4.5	5.6	4.7
Otros	2.6	2.8	2.3	3.9
<i>Resto del Mundo</i>	0.6	1.8	0.6	1.6
Europa Oriental	0.1	0.3	0.1	0.4
Otros	0.5	1.5	0.5	1.2

FUENTE: Banco de México, *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, 1991, cuadro 4.6, p. 223.

^a Preliminar.

^b Incluye a Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

^c Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

^d Incluye a Alemania Occidental, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Italia, Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal.

^e Incluye a Austria, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza e Islandia.

relativo de este último país como origen y destino del comercio internacional de México, la liberalización bilateral significa para México, prácticamente, una liberalización total.

El comercio bilateral entre México y Canadá es relativamente bajo: en 1989 llegó a 2 300 millones de dólares. México exporta a Canadá 1.2% del total de exportaciones e importa de Canadá 1.8% del total de importaciones (cuadro V.6). En 1989 la participación de México en las importaciones de Canadá llegó a 1.3% y su participación en las exportaciones llegó a 0.5%. Aunque las importaciones canadienses provenientes de México son pequeñas, se han incrementado con rapidez. En 1989, por ejemplo, tales importaciones

aumentaron 27.9%.⁸⁸ Queda claro que el comercio bilateral entre Canadá y México no puede ser la motivación principal para liberalizar el comercio entre estos dos países. Ambos países desean tener un comercio libre de barreras con los Estados Unidos, y Canadá desea evitar la desviación del comercio o la inversión que surgirían si no compartiera los beneficios otorgados a México en un acuerdo bilateral con los Estados Unidos.

El comercio entre México y los Estados Unidos es relativamente libre. Ciertamente es mucho más libre en 1989 que antes de que ocurriera la liberalización comercial de México y de que se firmaran los acuerdos sectoriales entre ambos países. Según las estimaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, en marzo de 1989, el arancel promedio ponderado por los flujos comerciales vigente en México para las importaciones provenientes de los Estados Unidos era igual a 12.6%, mientras que las exportaciones mexicanas enfrentaban en los Estados Unidos un arancel promedio ponderado de entre 3 y 6%.⁸⁹ Aún sin un acuerdo de libre comercio, más de 80% de las exportaciones mexicanas enfrenta en los Estados Unidos aranceles de entre 0 a 5%, mientras que alrededor de 26% ingresan libres de impuestos bajo el Sistema General de Preferencias,⁹⁰ o a tasas efectivas reducidas bajo el programa de maquiladoras. De igual modo, conforme al mismo programa ingresa a México, libre de impuestos, una parte de las exportaciones norteamericanas destinadas a la reexportación.⁹¹

Sin embargo, muchos productos mexicanos deben pagar un arancel en los Estados Unidos mayor que el arancel máximo de 20% prevaleciente en México.⁹² Es claro que existe un espacio para la creación de comercio mediante nuevas reducciones de barreras arancelarias por ambas partes; sin embargo, eliminar las barreras no arancelarias podría ser lo más importante para ambos países. Por ejemplo, alrededor de 20% de las importaciones mexicanas está sujeto todavía al régimen de permisos, sobre todo en lo que respecta a los productos agrícolas y ganaderos,⁹³ y el sector automotriz está

⁸⁸ Hart, *North American Free Trade Agreement*, pp. 66-69.

⁸⁹ USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, cuadro 4.2, p. 4-3; y Weintraub, *Marriage of Convenience*, p. 80.

⁹⁰ En 1988 y 1989, casi 10% de las importaciones norteamericanas provenientes de México entraron bajo el GSP. USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relation, Phase 2: Summary of Views and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, Investigación 332-282, Publicación 2326, Washington, octubre de 1990, cuadro D-1, p. D-6.

⁹¹ Bennet, "A U.S.-Mexico Free Trade Agreement", pp. 31-32. Véase un análisis del programa de maquiladoras en USITC, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures, Phase 1*, pp. 5-13 a 5-18.

⁹² Por ejemplo, escobas (38.6%), vidrio (38%), calzado (37.5%) y melones (35%). Los aranceles norteamericanos pasaban de 20% en 117 conceptos. Véase Cohen, "United States-Mexico Trade Relations", pp. 9, 12.

⁹³ *Ibid.*, p. 12. La agricultura, la ganadería y la silvicultura engloban 66% del total de las importaciones sujetas a permisos; el petróleo y derivados, 27%; los automóviles y sus partes, 6 por ciento.

sujeto todavía a restricciones importantes. Los Estados Unidos imponen también restricciones significativas a la importación de textiles, acero y productos agrícolas.⁹⁴

Lo que más puede preocupar del comportamiento comercial de los Estados Unidos es el llamado "proteccionismo contingente". Esto ocurre cuando productores estadounidenses levantan acusaciones no justificadas de ser víctimas de supuestas prácticas comerciales desleales y logran que se restrinja el comercio, o amenazan con hacerlo o imponer derechos compensatorios.⁹⁵ En la práctica, dichas acusaciones se han convertido en una forma de proteccionismo. Ésta es la clase de proteccionismo que el gobierno mexicano —al igual que el canadiense— trata de eliminar ya que la incertidumbre que implica tiene costos importantes para el socio comercial. Por esa razón, crear un mecanismo para la solución de controversias que sea aceptable para todas las partes se convirtió en un punto crucial en la agenda de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio.

Las importaciones canadienses provenientes de México enfrentan barreras relativamente bajas. En efecto, 82% de las exportaciones mexicanas dirigidas a Canadá ingresaron libres de impuestos en 1989, de acuerdo con el principio de la nación más favorecida o según el tratamiento de Preferencias Generales de Canadá. Los aranceles son mayores en los sectores intensivos en mano de obra, tales como los textiles y el vestido.⁹⁶ Muchos productores canadienses y mexicanos compiten directamente en ciertas ramas en los Estados Unidos y en otros mercados. Así pues, la ventaja del costo laboral de México ha hecho surgir en Canadá el temor de que, a medida que desaparecen las barreras comerciales restantes, los trabajadores canadienses se verán en desventaja. Sin embargo, estos riesgos no deben exagerarse porque factores tales como una productividad menor y una infraestructura menos eficiente, contrarrestan la ventaja en costos laborales de México.⁹⁷ Este argumento es tan válido para Canadá como lo es para los Estados Unidos.

OBSERVACIONES FINALES

Los beneficios y los costos de un acuerdo de libre comercio por supuesto dependerán de sus características específicas. Sin embargo, en vista del ta-

⁹⁴ Entre los productos específicos sujetos a restricciones están: trajes de lana a la medida, pantalones, faldas, camisas, fibras acrílicas y tejidos de algodón, en la categoría de productos textiles; tubos, alambres, láminas y aceros especiales, en la categoría siderúrgica; aguacates, papas, productos lácteos y del azúcar, en la categoría agrícola. *Ibid.*, p. 12.

⁹⁵ Weintraub, *Marriage of Convenience*, p. 81.

⁹⁶ Michael Hart, "Elementos de un acuerdo de libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, México, 1991, pp. 339-340.

⁹⁷ Hart, *North American Free Trade Agreement*, pp. 71-75.

maño relativo de las economías y de la importancia relativa del comercio bilateral, es de esperarse que el efecto sea mucho mayor en México que en los Estados Unidos o Canadá. En los Estados Unidos, en 1990, el PIB ascendió a 5 500 millones de dólares; en Canadá fue de 572 000 millones, y en México de 214 000 millones. El PIB per cápita de México es aproximadamente igual a la décima parte del PIB per cápita de los Estados Unidos y Canadá.⁹⁸

Como se mencionó antes, se espera que un acuerdo de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos genere para México ciertos beneficios que no podrían obtenerse si persiguiera los mismos objetivos mediante acuerdos sectoriales.⁹⁹ A corto plazo, el beneficio más importante para México es la entrada de capitales resultante de la firma y entrada en vigor de un acuerdo de libre comercio. De hecho, el impacto sobre los flujos de capital comenzó a ocurrir desde incluso antes de que se concluyeran las negociaciones. En 1991 la inversión extranjera, especialmente la de portafolio, aumentó a cerca de 10 000 millones de dólares, casi tres veces el promedio de los tres años anteriores.¹⁰⁰ Por otra parte, la perspectiva de la firma de un acuerdo de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos ha servido para difundir a escala internacional las oportunidades de inversión que hay en México.

En parte, los beneficios de captar una proporción mayor de inversiones estadounidenses y canadienses dependen en gran medida de que México sea el primer país en el hemisferio en firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá porque México podrá explotar plenamente las ventajas derivadas de su proximidad geográfica. Sin embargo, otro tipo de beneficios —tales como aquellos derivados del aprovechamiento de economías de escala y del aumento de la competencia— aumentarían con la incorporación de otros países de la región al área de libre comercio.

A mediano plazo se espera que México, Canadá y los Estados Unidos se beneficiarán del aumento de la eficiencia derivado de la especialización.¹⁰¹ Sin embargo, más importante que las llamadas ganancias estáticas de un comercio más libre, es el efecto esperado en el crecimiento; en particular el

⁹⁸ Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Brookings, 1992 y *Economía Mexicana*. Nueva Época, CIDE, México, junio de 1993.

⁹⁹ La búsqueda de la liberalización comercial bilateral mediante acuerdos sectoriales podría dificultarse a causa de la política interna de los Estados Unidos y la necesidad de respetar las regulaciones del GATT.

¹⁰⁰ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), "Evolución de la inversión extranjera directa en 1991", México, enero de 1992, cuadro 1.

¹⁰¹ Un acuerdo de libre comercio entre cualquier par de países aumentaría la eficiencia económica cuando el comercio creado por el acuerdo superara al comercio desviado de terceros países más eficientes. Resulta razonable esperar que la creación de comercio supere a la desviación de comercio si los aranceles y las barreras no arancelarias se mantienen después del acuerdo a niveles por lo menos tan bajos como los anteriores en ambos países frente a los otros socios comerciales.

efecto de una mayor integración económica en la elevación de la productividad. Es de esperarse que la eliminación de las barreras comerciales alentará la construcción de plantas de tamaños más eficientes, una mayor integración vertical y horizontal de los procesos de producción entre los países miembros del área de libre comercio, así como una difusión más rápida de los adelantos tecnológicos. Por otra parte, un aumento del comercio podría generar también un mejoramiento inmediato de la productividad porque se reduciría o eliminaría la capacidad ociosa en ciertos sectores. También se espera que un acuerdo trilateral de libre comercio tenga ciertos costos sobre todo en término de la mano de obra desplazada durante el periodo de "transición", esto es, durante el periodo en que los productores, los trabajadores y los consumidores se ajustan a las nuevas pautas. El grado de mano de obra desplazada y su efecto en los niveles salariales en el corto plazo dependerán de la cobertura del acuerdo en términos de los sectores, las barreras comerciales y no comerciales, y los calendarios de ejecución. Por supuesto, también dependerán de la rapidez con que los mercados se adapten a las nuevas condiciones.

En todo caso, la mano de obra desplazada en los Estados Unidos se espera que sea muy baja, aunque podría resultar significativa en algunos sectores y regiones.¹⁰² En México, la magnitud de mano de obra desplazada dependerá en gran medida del tratamiento que se dé a los productos agrícolas, en particular al maíz. Dependiendo del periodo de ajuste a las nuevas condiciones y de la cobertura de los programas compensatorios, la liberalización del maíz podría dejar a los campesinos mexicanos a merced de los productores estadounidenses y canadienses más eficientes.¹⁰³ Esto podría incrementar el desempleo en México y la emigración mexicana a los Estados Unidos a menos que el empleo no agrícola creciera a tasas suficientemente rápidas y sostenidas.¹⁰⁴

En los tres países, sin embargo, el comportamiento del desempleo y los salarios reales dependerán mucho más del desempeño global de las economías que del efecto de la liberalización comercial. La evolución de las políticas fiscales y monetarias podría tener en el empleo agregado y los niveles salariales un efecto mucho mayor que el de la eliminación de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias. El efecto de las políticas macroeconómicas, en particular las de los Estados Unidos, se hace sentir mucho más allá de la frontera. Si los tres países quieren aumentar el éxito del proceso

¹⁰² Hay varios análisis empíricos que se ocupan de este asunto. Véase una reseña en Hinojosa y Robinson, "Labor Issues".

¹⁰³ Véanse algunas estimaciones sobre el efecto en la migración y los salarios entre países en Levy y Van Wijnbergen, "Maize and the Mexico-United States Free Trade Agreement"; también en Hinojosa y Robinson, "Alternative Scenarios of U.S.-Mexico Integration".

¹⁰⁴ En la práctica, el gobierno mexicano tomó medidas para evitar esto con el anuncio del programa PROCAMPO en 1993.

de integración económica habrá necesidad de iniciar un proceso de consultas y cooperación en campos que van más allá de las cuestiones comerciales.

La preocupación de que México pueda verse "condenado" a exportar bienes de mano de obra barata, a los Estados Unidos, como resultado de un acuerdo de libre comercio ignora la capacidad de modernización de una economía como la mexicana. La capacidad de México para convertirse en un productor y exportador de bienes más sofisticados que utilicen mano de obra mejor calificada dependerá en gran parte de la inversión asignada a la educación (en particular, a las escuelas técnicas y de ingeniería) y al desarrollo de la infraestructura. Un sistema de transporte eficaz, instalaciones portuarias adecuadas, y redes de telecomunicación modernas, son algunos de los ingredientes fundamentales que, junto con la educación y calificación de la mano de obra, permitirán la elevación de los niveles de la productividad y de los salarios reales en México.

SEGUNDA PARTE

LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA
DE NUEVA CUENTA

VI. EL LENTO CRECIMIENTO Y LA CRISIS DEL PESO

DESPUÉS de la crisis de la deuda a principios de los años ochenta, México dejó de lado su política de sustitución de importaciones y redefinió su papel en la economía global. Luego de más de una década de política fiscal expansiva, el gobierno redujo drásticamente el déficit público. A comienzos de los noventa, la inflación había disminuido sustancialmente y la recuperación económica estaba en marcha. En aquel momento, muchos observadores creyeron que México se transformaría en un milagro económico latinoamericano. Cuando se aprobó el Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993, las expectativas optimistas se dispararon. Este optimismo se vio reforzado por el programa antipobreza que emprendió el gobierno mexicano para reducir la brecha en las infraestructuras de salud y educación, y por el considerable aumento al gasto social a partir de 1989.¹ México parecía estar firmemente encaminado hacia la modernización económica y social.

Aunque el PIB *per cápita* se mantuvo en crecimiento constante desde 1989, lo hizo según un índice declinante, y el crecimiento *per cápita* fue negativo en 1993. Asimismo, el ahorro interno cayó casi cinco puntos porcentuales entre 1989 y 1992.² La contrapartida de una creciente brecha entre el ahorro y la inversión fue un déficit de cuenta corriente en aumento, el cual alcanzó 7.1% del PIB en 1994 (cuadros VI.1 y VI.2). Esta brecha se cubrió con ingreso de capitales —principalmente inversiones de portafolio— que hicieron que el desempeño económico de México fuera cada vez más vulnerable a los cambios de humor de los mercados internacionales (cuadro VI.2). La visión optimista —que después de la aprobación del TLC no resultaba necesariamente poco realista— sostenía que la dependencia de México de los ingresos de capital volátiles era un fenómeno transitorio. Las reformas económicas y los beneficios de una mayor integración con los Estados Unidos redundarían en un mayor índice de crecimiento de la productividad, y la dependencia de México del ahorro externo declinaría, seguida de un crecimiento sostenido.

¹ Los logros del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) han sido reconocidos aun por las organizaciones de crédito internacionales, según "Salt of the Earth", *Economist*, 9 de octubre de 1991, p. 48. Para una consideración de este programa, véanse los ensayos de Wayne A. Cornelius, Anne L. Craig y Jonathan Fox, comps., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994), en especial el cuadro 8-5.

² De acuerdo con las estimaciones de Barry Bosworth (comunicación dirigida a la autora el 23 de febrero de 1988), el ahorro interno neto cayó, en relación con el producto interno neto, de 12% aproximadamente en 1989-1990, a 6.7% en 1994.

CUADRO VI.1 Indicadores macroeconómicos, 1988-1996 (porcentajes, a menos que se especifique otra cosa)

Item	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio	
									1997	1984-1994
Producto Interno Bruto ^a										
Tasa de crecimiento a real promedio (base año 1980)	3.3	4.5	3.6	2.8	0.6	3.5	-6.9	s/d	s/d	3.0
(base año 1993)	4.2	5.1	4.2	3.6	2	4.5	-6.2	5.2	7.0	3.9
Consumo (base año 1993) ^b										
Privado	7.3	6.4	4.7	4.7	1.5	4.6	-9.5	2.2	6.3	4.8
Público	2.2	3.3	5.4	1.9	2.4	2.9	-1.3	-0.7	1.8	3.0
Inversión (base año 1993) ^c										
Privada	5.3	13.8	14.5	15.0	-3.3	9.8	-31.2	15.3	25.7	9.0
Pública	7.1	11.2	0.6	-3.3	0.4	2.9	-19.8	20.3	4.3	3.0
Superávit primario del gobierno (porcentaje del PIB) ^d	8.3	8.0	5.5	5.9	3.3	2.1	4.7	4.4	3.5	5.5
Balanza económica (porcentaje del PIB) ^e	-5.0	-2.8	-0.5	1.6	0.7	-0.1	0.0	0.0	-0.8	-1.0
Déficit de la cuenta corriente (porcentaje del PIB) ^f	-2.8	-3.0	-5.1	-7.4	-5.8	-7.1	-0.6	-0.6	-1.9	-5.2
Balanza comercial (porcentaje del PIB) ^g	0.2	-0.4	-2.5	-4.8	-3.3	-4.4	2.5	2.0	0.2	
Deuda externa (porcentaje del PIB) ^h	46.1	42.7	40.6	35.7	32.7	33.8	59.3	50.7	38.4	38.6
Crédito al sector privado (porcentaje del PIB) ⁱ	18.8	22.7	28.5	36.0	41.1	52.2	41.0	s/d	s/d	32.2
Inflación (tasa anual de crecimiento) ^j										
Precios al consumidor. Promedio anual	20.0	26.7	22.7	15.5	9.8	7.0	35.0	34.4	20.6	17.0
Diciembre/diciembre	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1	52.0	27.7	15.7	15.9
Índice de la tasa de cambio real (1980 = 100) ^k	83.6	83.2	91.2	96.9	103.2	97.2	60.0	62.2	s/d	s/d
Tasa de interés real sobre las CETES mensuales (porcentaje) ^l	33.9	17.3	4.4	1.6	7.0	6.6	4.0	9.4	5.2	11.3

FUENTES: Información del sitio de la red del Banco de México, bajada el 23 de julio de 1997; cifras de 1997, bajadas el 20 de mayo de 1998. Las cifras de 1997 son provisionales.

s/d: sin datos.

^a Tomando como base el año 1980, Banco de México, *The Mexican Economy 1996* (México, 1996), cuadro, p. 266. La cifra de 1995 es provisional. Con base en 1993, para 1989-1995, sitio de la red del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Producto interno bruto a precios constantes de 1993" (<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/bdine/a10/a1000.htm>). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/informs.html).

^b Para 1989-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 8 (www.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t08.htm). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/informs.html).

^c Para 1989-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 8 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t08.htm). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/informs.html).

^d Para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 31, p. 294. Para 1993 a 1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 1 (www.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t01.html). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 17 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/informs.html). El superávit primario es la diferencia entre ingresos y egresos que no sean los pagos de los intereses al sector no financiero.

^e Para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 31, p. 294. Para 1993-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 1 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t01.html). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 17 (dirección en la red: http://banxico.org.mx/public_html/inveco/informs.html). La balanza económica es la diferencia entre ingresos y egresos del sector público no financiero.

^f Las cifras están calculadas en dólares estadounidenses. Para 1989-1992, en cuenta corriente, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 5, p. 264. Para el PIB, Banco de México, *The Mexican Economy 1996* (México, 1996), cuadro 5, p. 264. Para 1993 a 1995, cuenta corriente, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 46 (www.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t46.html). Para 1996 a 1997, base de datos de J. P. Morgan, México, 1997.

^g Las cifras están calculadas en dólares estadounidenses. Para 1989-1992, balanza comercial, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 5, p. 264 y para el PIB, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 5, p. 264. Para 1993-1995, balanza comercial, el sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, sitio de la red, cuadro xvi, y para el PIB, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 46 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t46.html). Para 1996-1997, base de datos de J.P. Morgan, México, 1997. En 1992 el Banco de México modificó su metodología para el cálculo de la cuenta corriente, de modo que las transacciones con mercancías ahora incluyen el valor bruto de las transacciones que se efectúan a partir de importaciones. La balanza comercial es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de mercancías.

^h Las cifras para 1989-1995 están calculadas sobre valores para el total de la deuda externa y el PIB cotizados en dólares estadounidenses. El PIB para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 5, p. 264. El PIB para 1993-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 1. La deuda externa para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy 1996*, cuadro 53, p. 318. La deuda externa para 1993-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 59. Para 1996-1997, base de datos de J.P. Morgan, México, 1997.

ⁱ Banco Mundial, "World Development Indicators", CD-ROM (Washington, 1997).

^j Sitio de la red del Banco de México, *Índices de precios y salarios* (www.banxico.org.mx/public_html/inveco/cuadros/cra4/html).

^k Sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 32 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t32.html). El cálculo para 1997 es de Macro Asesoría Económica. El índice se calcula a partir de los precios al consumidor. Los aumentos del índice significan que se produjo un aumento en el avalúo del peso. Las cifras para 1995 y 1996 son provisionales.

^l Para 1989-1996, información suministrada por el Grupo de Economistas y Asociados (México).

Sin embargo, los acontecimientos no dieron cumplimiento a estas expectativas. En diciembre de 1994 —poco más de un año después que se implementara el TLC—, el gobierno mexicano se vio arrinconado y debió recurrir a una devaluación forzada una vez más.³ Enseguida, en lugar de la ansiada prosperidad, México debió afrontar su peor crisis económica desde la Gran Depresión.⁴ Más aún, en vez de converger hacia una mayor armonía social, se produjeron manifestaciones de creciente violencia política, cuyos ejemplos sobresalientes fueron el levantamiento armado de los zapatistas —los guerrilleros del estado de Chiapas— en enero de 1994 (el mismo día que entró en vigencia el TLC); el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del partido gobernante, en marzo de 1994, y el del secretario general del mismo partido, en septiembre de 1994,⁵ amén de la aparición del Ejército Popular Revolucionario —un movimiento guerrillero conocido por su acrónimo EPR— en junio de 1996.⁶ Finalmente, y a pesar de los esfuerzos del gobierno por combatir la pobreza extrema, ésta aumentó en los estados más pobres (véase capítulo VIII).

EL LENTO CRECIMIENTO: ¿POR QUÉ NO DABAN RESULTADOS LAS REFORMAS?

¿Cuáles son los factores que explican el desalentador desempeño de la economía mexicana? Aun cuando la atención de los analistas y planificadores se había concentrado en la crisis del peso y sus secuelas en 1995, la interpretación del crecimiento relativamente lento de México previo a la crisis constituye un desafío igual, o tal vez mayor. Lo curioso es que el lento crecimiento se produjo después de una exitosa estabilización y de reformas de largo alcance, y coincidió con importantes flujos de capital procedentes del exterior. Existían buenos motivos para augurar altos índices de crecimiento a partir de esas reformas. La liberalización del comercio y de las finanzas debió producir mayores márgenes de productividad y los grandes aportes de capital indicaban que el ahorro externo estaba disponible para acelerar la acumulación de capital.

³ El TLC comenzó a funcionar el 1° de enero de 1994, Banco Mundial, "Mexico Country Economic Memorandum: Fostering Private Sector Development in the 1990's", vol. 1, Informe 11823-ME, Washington, 16 de mayo de 1994, pp. 10-11.

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas históricas de México*, tomo I (México, 1985), pp. 311-312, tabla 9-1; e INEGI website, "Producto interno bruto trimestral, a precios de 1980" (<http://dgcnesyp.inegi.gov.mx/bdine/a10/a100016.htm>) bajado el 31 de julio, 1997.

⁵ David Folkerts-Landau *et al*, *International Capital Markets: Developments, Prospects and Policy Issues* (Fondo Monetario Internacional, Washington, agosto de 1995), pp. 53-55.

⁶ Anthony De Palma, "Mexico Sends Troops to Hunt New Rebel Group in South", *New York Times*, 2 de julio de 1996, p. A3.

Factores originados en la demanda: la sobrevaloración del peso

En teoría, factores tanto por el lado de la demanda como de la oferta debieron incidir en la explicación del pobre desempeño de México. Entre los factores de la demanda se destaca la sobrevaloración del peso. El empleo de una política cambiaria de tasa relativamente rígida hizo que el peso se valorizara sustancialmente en términos reales (cuadro VI.1), y es probable que los términos del intercambio (es decir, los bienes importables y exportables) hayan perdido competitividad. La sobrevaloración del peso, en combinación con la liberalización comercial, orientó la demanda interna hacia los bienes de procedencia extranjera —no sólo disponibles, sino relativamente baratos—, dando por resultado un crecimiento del producto por debajo de su “potencial” (vale decir, según la tasa de crecimiento que hubiese prevalecido de no haber estado el peso sobrevaluado).

Esta hipótesis ha sido sostenida por Rudiger Dornbusch y Alejandro Werner.⁷ Usando diversos patrones para medir la tasa de cambio, mostraron que la revalorización real del peso entre 1989 y 1993 no constituyó una cifra menor, que el empleo formal industrial estaba en descenso y que, a partir de 1992, la producción industrial se mantuvo, en el mejor de los casos, plana (gráfica VI.1). Según ellos, lo que sucedía en México era la contrapartida de una devaluación recesiva. En países como México, las devaluaciones tienen un efecto de achicamiento en el corto plazo porque deprimen los ingresos (es decir, el salario real) y, por ende, la demanda total.⁸ En el mediano plazo, las devaluaciones son expansivas a medida que predomina el efecto sustitutivo —por el cambio de la demanda de bienes no comerciables hacia la de bienes intercambiables (importables y exportables)—, dando pie al aumento del producto.⁹ Una revaluación real tendría un efecto contrapuesto.

La evidencia disponible sugiere que las devaluaciones en México tienen un efecto recesivo en el corto plazo.¹⁰ En cuanto al mediano plazo, los autores no coinciden: algunos hallan que las devaluaciones tienen efectos expansivos y otros no.¹¹ Los datos de la agricultura también indican que la genuina revaluación del peso fue un factor que contribuyó a lo que algunos

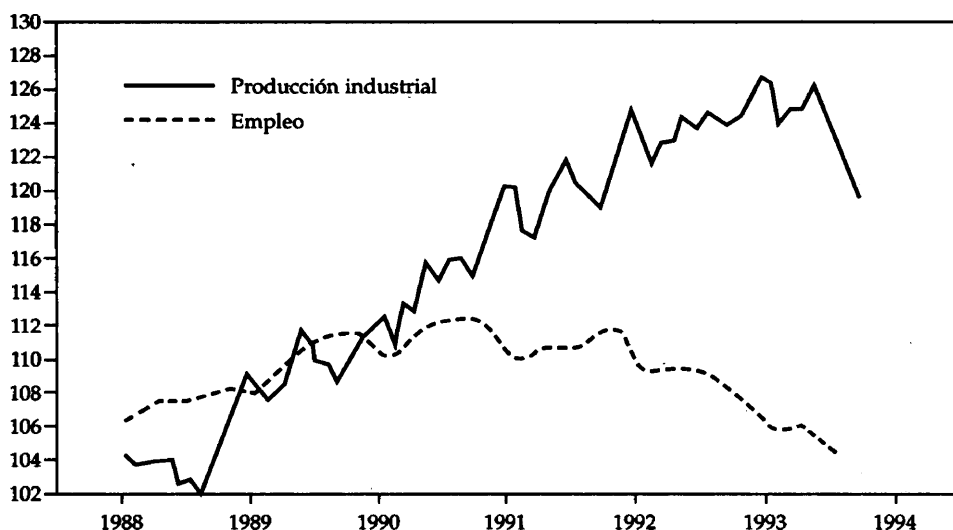
⁷ Rudiger Dornbusch y Alejandro Werner, “Mexico: Stabilization, Reform and No Growth”, *Brookings Papers on Economic Activity* (referida posteriormente como BPA) I: 1994, pp. 253-315.

⁸ Para la consideración de los mecanismos que desembocan en esta situación, véase cap. III.

⁹ Sebastin Edwards, *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries* (MIT Press, 1989).

¹⁰ Steven B. Kamin y John H. Rogers, “Output and the Real Exchange Rate in Developing Countries: An Application to Mexico”, *International Finance Discussion Papers*, 580 (Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, mayo de 1997), p. 27, y Edwards, *Real Exchange Rates Devaluation and Adjustment*, tabla 8-2, pp. 322-323. Los resultados obtenidos por Edwards muestran que el PIB cayó en 1982, el año de la devaluación, y también el año siguiente (-6% y -5,3%, respectivamente). Tres años más tarde, el PIB creció 2.7 por ciento.

¹¹ *Ibid.*

GRÁFICA VI.1. *La producción industrial y el empleo en México, 1988-1993*Índice 1980 = 100 ^a

FUENTE: Rudiger Dornbusch y Alejandro Werner, "Mexico, Stabilization, Reform and No Growth", *Brookings Papers on Economic Activity* (1994), p. 266, figura 8.

^a Los índices se basan en el promedio de la variación de datos ajustados trimestralmente.

autores han llamado "crisis de las utilidades", que afectó especialmente al sector del ejido.¹² De ahí que la revalorización real del peso podría explicar la falta de crecimiento, por lo menos parcialmente.

Otros posibles factores desde el lado de la demanda fueron la recesión en los Estados Unidos y la austera política fiscal de México a comienzos de los noventa, particularmente en 1992 y 1993 (cuadros VI.1 y VI.2).

Factores del lado de la oferta: bajos índices de inversión y lento crecimiento de la productividad

Aun cuando la historia, desde la perspectiva de la demanda, pareciera convincente, otros factores del lado de la oferta incidieron en el desempeño de la economía. En particular, el lento crecimiento en México estuvo relacionado con la escasa acumulación de capital. Aunque en México la tasa de inver-

¹² Alain de Janvry, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet, *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses, 1990-1994* (Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, San Diego, 1997), p. 201. El ejido es una unidad territorial que el ejidatario tiene derecho a explotar, pero no a "poseer", es decir vender, arrendar o utilizar para avalar préstamos.

sión fue de alrededor de 25% entre 1989 y 1995, y aun por debajo en la época de 1980 (capítulo II), en países como Corea y el sudeste asiático estuvo en 30% o más. Si bien el debate en torno a si el éxito de las economías del este y del sudeste asiáticos se deriva del elevado incremento de la productividad por oposición a la alta acumulación de capital no ha sido resuelto, hay señales de que los altos índices de inversión (y de ahorro) de la región dan cuenta en gran parte de los altos índices de crecimiento.¹³ No obstante, tal como lo revela la reciente crisis asiática, estas altas tasas de inversión (y de ahorro) no pudieron salvar a esos países de la crisis.

Las cifras del sector manufacturero muestran que la tasa de crecimiento de la productividad fue relativamente pobre en los años subsiguientes a la aplicación de las reformas comerciales.¹⁴ Las estimaciones del crecimiento anual de la productividad de las manufacturas oscilan entre 1 y 2.4% para el periodo de 1985-1990.¹⁵ En comparación, entre 1975 y 1990, el factor total de crecimiento de la productividad en Hong Kong fue de 4%, alrededor de 3.5% en Taiwán, y de 3% en Corea.¹⁶ Todos están por encima de las más altas estimaciones con respecto a México.¹⁷

¹³ Véase por ejemplo, Susan Collins y Barry Bosworth, "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation", *BPEA* 2 (1996), pp. 135-203.

¹⁴ Al decir productividad me refiero a lo que los economistas llaman el factor de productividad total, es decir, lo que queda tras restar del crecimiento de la productividad las aportaciones acumulativas del capital (incluido el factor de capital humano) y del trabajo.

¹⁵ Por ejemplo, el Banco Mundial estima que la productividad creció a un promedio de 1.1% anual. Banco Mundial, "Mexico Reform and Productivity Growth", Informe 12605-ME (Washington, junio de 1994), capítulo 2, p. 15, párrafo 2.33. Fernando Clavijo y otros calculan una tasa de crecimiento de 2.4% anual. Véase Clavijo et al. *La eficiencia productiva del sector manufacturero mexicano: 1985-1990* (Oficina de Asesores del Presidente de México, 1992), citado en Banco Mundial, "Mexico: Reform and Productivity Growth". James Tybout y Daniel Westbrook hallan que durante el periodo 1984-1990, el crecimiento acumulativo de la productividad fue de 11.17% (apenas inferior a 2% por año). James Tybout y Daniel Westbrook, "Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency in Mexican Manufacturing Industries", *Journal of International Economics*, vol. 39 (agosto de 1995), p. 70, tabla 2. Otros estudios disponibles, citados en Banco Mundial, "Mexico: Reform and Productivity Growth", incluyen Enrique Hernández-Laos, *Evolución de la productividad total de los factores en la economía mexicana* (mimeografiado, 1990); Anthony J. Venables y Sweder van Wijnbergen, *Trade Liberalization, Productivity and Competition: The Mexican Experience* (mimeografiado, 1993), y Georgina Kessell y Ricardo Samaniego, "Apertura comercial, productividad y desarrollo tecnológico: el caso de México", Documento de Trabajo 112 (Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1992). Las estimaciones del crecimiento de la productividad varían ampliamente según los estudios. Los resultados se muestran muy sensibles a la diversidad de las definiciones de las distintas variables, la elección de las causales de contracción de precios, la manera en que se depuran los datos para los legos y el enfoque metodológico preferido.

¹⁶ Michael Sarel, *Growth in East Asia: What We Can and Cannot Infer* (Fondo Monetario Internacional, Washington, 1996), p. 9 gráfica 4.

¹⁷ Cuando las causas del crecimiento de la productividad se puntualizan según el patrón de los efectos de la escala (relativos a la dimensión de la planta), la eficiencia de las asignaciones (por la reasignación del producto de las empresas menos eficientes a las más eficientes, ya sea dentro de un mismo sector o entre sectores) y los "residuales" (a veces denominados efectos de eficiencia técnica), tanto el Banco Mundial ("Mexico: Reform and Productivity Growth", p.16,

CUADRO VI. 2. *El sector externo, 1989-1996*

Ítem	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio	
									1997	1984-1994
Balanza comercial (US\$ mil millones) ^a	0.4	-0.9	-7.3	-15.9	-13.5	-18.5	7.1	6.5	0.6	-7.4
Balanza de la cuenta corriente (US\$ mil millones) ^b	-5.8	-7.5	-14.6	-24.4	-23.4	-29.7	-1.6	-2.3	-7.5	-15.1
Reservas brutas de divisas										
Fin del periodo (US\$ mil millones) ^c	6.6	10.2	17.5	18.6	24.5	6.1	15.7	17.5	28.0	14.2
Inversión extranjera directa (US\$ mil millones) ^d	3.2	2.6	4.8	4.4	4.4	11.0	9.5	7.6	12.1	3.9
Inversión de portafolio (US\$ mil millones) ^e	0.4	3.4	12.8	18.0	28.9	8.2	-9.7	14.1	5.0	12.7
Deuda										
Deuda externa total (US\$ mil millones) ^f	95.3	104.3	116.5	117.5	131.7	142.2	169.9	167.5	154.7	113.1
Deuda externa del sector público (US\$ mil millones) ^g	76.1	77.8	80.0	75.8	78.7	85.4	100.9	98.3	s/d	77.7
Intereses (US\$ mil millones) ^h	9.3	9.2	9.2	9.6	10.9	11.8	13.6	13.5	12.4	9.6
Proporción de la deuda externa respecto al PIB (porcentaje) ⁱ	46.1	42.7	40.6	35.7	36.4	38.3	59.3	50.7	38.4	40.3
Servicio de la deuda										
Proporción (porcentaje) ^j	23.5	88.1	24.0	31.9	23.4	24.3	21.2	27.6	s/d	38.2
Precios de la exportación de petróleo promedio US\$ barril ^k	15.6	19.2	14.5	14.8	13.1	13.8	15.7	19.0	s/d	15.4
Participación de la exportación de petróleo en el total de exportaciones (porcentaje) ^l	22.4	24.8	19.1	18.0	14.3	12.2	10.6	12.1	10.3	19.7
Tasa preferencial nominal de los EUA (porcentaje) ^m	10.9	10.0	8.5	6.3	6.0	7.2	8.8	8.3	8.4	8.3
Términos del intercambio ⁿ	3.6	5.1	-8.5	-0.9	-4.8	5.3	0.2	1.3	-1.5	s/d
PIB de los Estados Unidos (tasa de crecimiento) ^o	3.4	1.2	-0.9	2.7	2.3	3.5	2.0	2.8	3.8	s/d

FUENTES: Información del sitio de la red del Banco de México, bajada el 14 de julio de 1997 (notas d, l); el 23 de julio de 1997 (notas g, h, i, j), y el 20 de mayo de 1998, para las cifras de 1996 y 1997. Las cifras para 1995 y 1996 (notas h a l) y para 1997 son provisionales. El sitio de la red de bea (nota o) fue bajado el 28 de julio, 1997 y el 20 de mayo de 1998, para las cifras de 1996 y 1997.

s/d: sin datos.

^a Para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996 (México, 1996), cuadro 5, p. 264. Para 1993-1995, Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 46 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t46.html). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual* 1997, cuadro 8 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html). En 1992 el Banco de México modificó su metodología para el cálculo de la cuenta corriente de modo tal que las transacciones con mercancías ahora incluyen el valor bruto de las transacciones que resultan a partir de todas las importaciones temporales. La balanza comercial es la diferencia entre la exportación y la importación de mercancías.

^b Para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996 (México, 1996), cuadro 5, p. 264. Para 1993-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 46 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t46.html). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual* 1997, cuadro 13 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html). En 1992 el Banco de México modificó su metodología para el cálculo de la cuenta corriente, de modo que las transacciones con mercancías ahora incluyen el valor bruto de las transacciones que resultan a partir de todas las importaciones provisionales.

^c Para 1989-1995, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996 (México, 1996), cuadro 43, p. 309. Las cifras de 1996 y 1997 son del grupo de Economistas y Asociados GEA Económico, núm. 88 (abril de 1998), p. 22.

^d Para 1989-1995, sitio de la red del Banco de México, "Sector Externo: Inversión Extranjera" ([http://banxico.org.mx/public_html/Balanza de Pagos\[nueva presentación\]](http://banxico.org.mx/public_html/Balanza de Pagos[nueva presentación])). Las cifras de 1996 y 1997 son del Grupo de Economistas y Asociados, GEA Económico, núm. 88 (abril de 1998), p. 22.

^e Para 1989-1995, sitio de la red del Banco de México, "Sector Externo: Inversión Extranjera" ([http://banxico.org.mx/public_html/Balanza de Pagos\[nueva presentación\]](http://banxico.org.mx/public_html/Balanza de Pagos[nueva presentación])). Las cifras de 1996 y 1997 son del Grupo de Economistas y Asociados, GEA Económico, núm. 88 (abril de 1998), p. 22.

^f Para 1989-1994, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996, cuadro 53, p. 318. Para 1995-1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 49 (http://xxx.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t59.html). Para 1996-1997, base de datos de J.P. Morgan, México, 1997.

^g Para 1989-1994, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996, cuadro 53, p. 318 (México, 1996). Para 1995-1996, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 59 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t59.html).

^h Para 1989-1994, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996, cuadro 43, p. 308. Para 1995, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 59 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t59.html). Para 1996-1997, base de datos de J.P. Morgan, México, 1997.

ⁱ Las cifras se obtienen calculando los valores del total de la deuda externa y el PIB, ambos expresados en dólares estadounidenses. Para 1989-1992, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996 (México, 1996) cuadro 5, p. 264. Para 1993-1996, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 1 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t01.html). Para 1996-1997, base de datos de J. P. Morgan, México, 1997.

^j Para 1989-1994, Banco de México, *The Mexican Economy* 1996 (México, 1995) cuadro 43, p. 308, cuadro, p. 319. Para 1995-1996, sitio de la red del Banco de México, *The Mexican Economy* 1997, cuadro 47, cuadro 59 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t01.html). El cálculo se basa en "pagos por intereses más amortizaciones" dividido por "exportaciones de bienes y servicios".

^k Para 1989-1994, Ernesto Zedillo, "Primer Informe de Gobierno. Anexo" (México, 1995), p. 107. Para 1995-1996, *Macro Asesoría Económica*, "Macro Update: A Current Analysis of the Mexican Economy", año 10, núm. 4 (México, junio de 1997), p. 46, cuadro 7 La cifra para 1997 es de *Macro Asesoría Económica*, "Macro Update", año 10, núm. 5 (agosto de 1997), p. 46. El precio fijado es un promedio corregido del mix de las exportaciones de petróleo mexicanas.

^l Para 1989-1995, sitio de la red del Banco de México, "Sector Externo: Balanza Comercial". Esta serie está expresada en dólares estadounidenses ([http://banxico.org.mx/public_html/BalanzadePagos\[nueva presentación\]](http://banxico.org.mx/public_html/BalanzadePagos[nueva presentación])). Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Sector Externo: Comercio Exterior*. Esta serie está expresada en dólares estadounidenses. (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infecon/civ-2.html).

^m Sitio de la red de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos (<http://bog.frb.fed.us/releases/h15/data/a/prime.txt>).

ⁿ Sitio de la red del Banco de México, *Índices de precios y salarios* (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infecon/cuadros/cra4/html).

^o Para 1989-1995, sitio de la red de la Oficina de Análisis Económico del gobierno de los Estados Unidos (bea por sus siglas en inglés), "Summary National Income and Product Series, 1929-1996, dentro de "Survey of Current Business" (Washington, Mayo de 1997), cuadro 2", p. 14. Para 1996-1997, sitio de la red de bea, "National Accounts Data", cuadro 1.1 (<http://bea.doc.gov/vea/dn1.html>).

¿Por qué no crecía con mayor rapidez la productividad?¹⁸ Contrariamente a lo señalado por los críticos de la reforma, la apertura económica parece tener un efecto positivo en el aumento de la productividad, aunque no se manifiesta con uniformidad.¹⁹ En parte, la baja respuesta de la productividad frente a la reforma económica puede obedecer a factores intrínsecos de las reformas. Obtener los beneficios de las oportunidades generadas por las reformas demora un tiempo. Aunque la liberalización del comercio proporcione beneficios tangibles a un país —al abrir e introducir nueva tecnología—, la adaptación a estos factores requiere un proceso gradual.²⁰ Aún más, los progresos tecnológicos tienen un efecto secundario al incrementar la tasa de depreciación de los bienes de capital existentes, devenidos obsoletos o relativamente más costosos. Este aumento de la tasa de depreciación amortigua la respuesta de la productividad, por lo menos hasta que los bienes de capital existentes son reemplazados en su totalidad.²¹ Por último, las rigideces del mercado laboral, como los altos costos indemnizatorios y las restricciones para la contratación de personal temporal o de medio tiempo, pudieron haber limitado la reasignación de trabajadores hacia los distintos sectores.²² De hecho, los datos sobre el factor total de la productividad en el sector industrial parecen indicar que, a lo largo del tiempo, existía un mejoramiento del desempeño (gráfica VI.1).

Aunque los partidarios de la reforma ponen el acento en su falta de concreción o en el hecho de que tardará un tiempo en tener repercusiones a cau-

párrafo 2.37) como Tybout y Westbrook ("Trade Liberalization") hallan que los aumentos de la productividad eran más bien escasos. Los dos estudios discrepan, sin embargo, acerca de la importancia de los efectos de las asignaciones por eficiencia. El Banco Mundial dice que de los determinantes del crecimiento del FTP (factor total de productividad), el más importante fue el del crecimiento de la eficiencia interna de las asignaciones *dentro* de cada sector, es decir que se producía una concentración del trabajo y del capital en las empresas más eficientes (p.14, § 2.29) (las cursivas son mías). Tybout y Westbrook, en cambio, señalan que "la mayoría de los sectores mostraron mejoras en los rubros de productividad y promedio de costos durante el periodo del muestreo, sobre todo por las significantes mejoras en el sector de efectos "residuales" (p.76).

¹⁸ Los estudios comentados más arriba se remiten a los cinco años inmediatos posteriores a la fecha en que las primeras medidas de liberalización entraron en vigencia. La mayor parte de las demás reformas se introdujeron después. Véanse caps. iv y v.

¹⁹ Tybout y Westbrook, "Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency Change", pp. 75-76. El desempeño de los sectores relacionados con metales, maquinaria, equipamiento o procesamiento de alimentos, bebidas y tabaco fue relativamente bueno entre 1985 y 1990; los vinculados con fibras, textiles, productos de madera, muebles, papel, cartón o imprenta tuvieron un desempeño relativamente flojo. Banco Mundial, "Mexico Reform and Productivity Growth", p.16, § 2.38.

²⁰ Banco Mundial, "Mexico Reform and Productivity Growth", p. 2.

²¹ *Ibid.*

²² Enrique Dávila, "Mexico: The Evolution and Reform of the Labour Market", en Sebastian Edwards y Nora Claudia Lustig, comps., *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility* (Brookings, 1997). En el momento en que esto fue escrito, la reforma laboral aún no había sido aprobada.

sa del escaso resultado que se advierte en el desempeño de México, las fallas en el proceso de las reformas pueden resultar igualmente perjudiciales.²³ La falta de un marco de referencia regulatorio apropiado anterior al proceso de privatizaciones ha dado lugar a una indeseable concentración de la riqueza y la propiedad en algunas áreas privatizadas también. Con frecuencia, el grueso de las adquisiciones y las acciones quedaron en poder de las industrias establecidas o de grupos financieros.²⁴ La alta concentración puede derivar hacia prácticas monopólicas en detrimento del crecimiento de la productividad.²⁵ En el corto plazo, la apertura económica puede resultar

²³ Véase, por ejemplo, Sebastian Edwards, "The Disturbing Underperformance of Latin American Economies", *Inter-American Dialogue* (Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 1997), pp. 3-4. Para una crítica de las reformas neoliberales en México, véase Manuel Pastor y Carol Wise, "State Policy Distribution, and Neoliberal Reform in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 29 (mayo de 1997), pp. 419-56.

²⁴ Por ejemplo, la privatización en una de las áreas unificó casi totalmente el control de la producción mexicana de ácido clorhídrico. Como resultado de la adquisición de las dos mayores minas de cobre por un mismo dueño, 96% de la producción mexicana de cobre está en manos de una sola empresa. La cementera privatizada controlaba dos tercios del mercado mexicano de cemento. En la industria papelera y de productos de papel hay cuatro empresas que producen más de 60% del total de la producción. Banco Mundial, "Mexico Country Economic Memorandum: Fostering Private Sector Development in the 1990's", p. 59.

²⁵ Para empeorar las cosas, la prensa mexicana ha publicado numerosas acusaciones de favoritismo y corrupción en funcionarios que se habrían beneficiado con el proceso de privatización. La prensa mexicana menciona numerosos casos de hombres de negocios vinculados en particular con Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas. Raúl Salinas fue arrestado en 1995, acusado de planificar el asesinato de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, quien había sido asesinado en 1994. Durante la investigación se comprobó que Raúl Salinas tenía más de US\$ 100 millones depositados en cuentas bancarias, especialmente en bancos suizos. El origen de estos millones no está claro; en consecuencia, Raúl Salinas también fue acusado de "enriquecimiento ilícito". Véase Leslie Crawford, "Salinas Embrace Taints Corporate Mexico", *Financial Times*, 6 de julio, 1996, p. 3. Para ayudar a Raúl Salinas, varios hombres de negocios, algunos de ellos dueños de empresas recientemente privatizadas, declararon que los fondos depositados en las cuentas bancarias les pertenecían. Supuestamente, se trataba de préstamos para nuevas empresas. Sin embargo, resultaba sospechoso que los préstamos por millones de dólares se hubiesen efectuado sin que existieran constancias escritas. En lugar de servir de ayuda a Salinas, tales declaraciones sólo lograron mancillar la reputación de quienes las hicieron. El público imagina un sinnúmero de complicidades vergonzantes en torno a la corrupción, dando lugar a numerosas conjeturas comprometedoras. En un caso, un prominente empresario, Carlos Peralta Quintero, número uno de la empresa de telecomunicaciones Iusacel, fue condenado a prisión por fraude, pues se le vinculó, a causa de maniobras dudosas, con el hermano del ex presidente. Norma Jiménez, "Dictan formal prisión a Peralta", *Reforma*, 11 de marzo, 1997. Estos asuntos no han pasado inadvertidos por la prensa estadounidense, tampoco. Por ejemplo, un reciente artículo de Tim Golden en el *New York Times* hace referencia a un informe de la CIA, fechado el 27 de diciembre de 1995, que decía: "An informant of 'indetermined reliability' had reported that before the sale of Government-owned banks by Mr. Salinas's administration in 1990, Raúl Salinas and other members of the president's family used inside information to invest heavily in financial instruments that later jumped in value". ["Un informante de 'confiabilidad dudosa' declaró que, con anterioridad a la venta de los bancos estatales hecha por la administración de Salinas, en 1990, Raúl Salinas y otros miembros del entorno presidencial se valieron de información confidencial para hacer fuertes inversiones en instrumentos financieros que luego multiplicaron su valor."] Véase Tim Golden, "Salinas: Plenty of Smoke; No Smoking Gun", *New York Times*, 11 de julio de 1997, p. A10. Desde un punto de vista econó-

inadecuada para neutralizar esas prácticas. Por último, en la agricultura algunas reformas han sido la causa de fracasos institucionales. La privatización, liquidación o achicamiento de muchas instituciones estatales fueron sólo parcialmente sustituidas por nuevos ordenamientos institucionales. El resultado fue una reducción de la disponibilidad y un aumento en el costo del acceso al crédito, agua, semillas, insumos modernos, seguros, mercados y asistencia técnica, principalmente para los ejidos.²⁶ Estos factores combinados con el aumento del valor del peso perjudicaron a los agricultores, tal como lo demuestra su pobre desempeño.²⁷

La anterior consideración acerca de la forma en que los factores de la oferta y la demanda pudieron afectar el crecimiento en México puede servir para aportar elementos útiles para su análisis. Sin embargo, la respuesta final con respecto al enigmático lento crecimiento no está dada. Hasta cierto punto, el flojo desempeño económico fue un factor desencadenante de la crisis que se avecinaba. Como veremos, en la raíz de la crisis del peso existía un sistema financiero sobredimensionado. La liberación financiera combinada con expectativas optimistas acerca del futuro económico de México dio lugar a una explosión del crédito. Cuando los índices de crecimiento se redujeron, comenzaron a acumularse los préstamos incobrables. Un sistema financiero vulnerable impidió que las autoridades monetarias elevaran la tasa de interés en 1994, para impedir la fuga de capitales y la conversión masiva de bonos estatales de corto plazo a Tesobonos indexados al dólar. (Los Tesobonos son instrumentos de la deuda pública mexicana a corto plazo, rescatables en pesos, pero cotizados en dólares.)

La devaluación en diciembre de 1994

Aun cuando el desempeño de la economía mexicana dejaba mucho que desear, a principios de los años noventa no existían indicios ciertos de que México fuera camino a una crisis financiera mayúscula. Una combinación de choques políticos adversos y mercados financieros volátiles transformó algunos errores conceptuales menores en un desastre de primer orden a finales de 1994.

Tras la firma del Plan Brady, en 1990, y particularmente a partir de la vigencia del TLC, en 1993, la impresión general era que México difícilmente volvería a afrontar una fuerte crisis por la deuda. La política macroeconómica

mico (y al margen de las consideraciones morales), el problema es que las reformas en algunos sectores clave, como el bancario, se llevaron a cabo de modo tal que pudieron haber desembocado en una modalidad empresarial "inapropiada".

²⁶ Jawry et al., *Mexico's Second Agrarian Reform*, p. 200.

²⁷ Véase cuadro VIII.5.

estaba al margen de los errores que habían desencadenado las dos crisis anteriores, en 1976 y 1982. Puntualmente, la causa principal de dichas crisis, el déficit fiscal, estaba bajo control: en 1992 y 1993 las cuentas del gobierno daban superávit (cuadro VI.1). Empero, tal como había ocurrido antes, el gobierno mexicano se vio obligado a devaluar el peso en diciembre de 1994.²⁸ Esta devaluación fue seguida de una gran crisis financiera, con efectos concurrentes sobre otros países, especialmente en América Latina.²⁹ Lo que comenzó con una pequeña corrección del tipo de cambio colocó a México al borde de la suspensión de pagos a los pocos días, lo que pudo impedirse gracias a un paquete financiero de rescate internacional de importancia sin precedentes.

La rápida fuga de capitales a comienzos de 1995, no sólo desde México sino también desde otros mercados emergentes latinoamericanos y de otras regiones, tomó por sorpresa a la comunidad de inversores, a los gobiernos y a las instituciones financieras internacionales. Más aún, pese a la magnitud del paquete de rescate, la producción mexicana cayó más de 6% (en pesos de 1993), y el promedio del salario real de la industria se redujo 12.5% en 1995 (cuadro VI.1).³⁰ Este episodio nos plantea por lo menos tres interrogantes. Primero, ¿cuál fue la causa de la devaluación de diciembre de 1994? Segundo, ¿por qué la devaluación pudo transformarse en una crisis financiera? Y, por último, ¿a qué se debió la drástica caída de la producción en 1995? En este sector trataremos las dos primeras preguntas; la tercera se considerará en el capítulo VII.

Apreciación del peso, ingresos de capital y creciente déficit de la cuenta corriente

De acuerdo con lo dicho en el capítulo II, con el lanzamiento del programa de estabilización denominado Pacto, a partir de 1988 se utilizó el tipo de cambio nominal a modo de anclaje; es decir, el valor del peso frente al dólar quedaba fijo.³¹

²⁸ Banco de México, *The Mexican Economy, 1995: Economic and Financial Developments in 1994, Policies for 1995* (Mexico, 1995), p. 36.

²⁹ Edwin M. Truman, "The Risks and Implications of External Financial Stocks: Lessons from Mexico", International Finance Discussion Paper 535 (Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, enero de 1996), p. 8.

³⁰ Véase también cuadro VII.3.

³¹ El Pacto de Solidaridad Económica, mejor conocido como el Pacto, fue sellado simultáneamente por el gobierno y los representantes del trabajo, los productores agropecuarios y los empresarios en diciembre de 1987. La base de este acuerdo incluía un compromiso para continuar reduciendo el déficit fiscal, ajustar la política monetaria, liberalizar el comercio y, por primera vez desde la crisis de 1982, aplicar una política de ingresos que abarcaría los salarios, los precios y la tasa de cambio (Pedro Aspe, "Estabilización macroeconómica y cambio estructural: la experiencia de México, 1982-1988", en Carlos Bazdresch et al., comps., *México, auge, crisis y*

El Pacto logró reducir la inflación, pero, según lo demuestra la experiencia en otros casos similares, el uso del tipo de cambio como referente se traduce en un revalúo de la moneda local. El caso de México pasó por varios ajustes³² —de un valor fijo a una tablita de miniajustes sucesivos y, luego, a una franja ajustable que se fue ensanchando con el tiempo— y la apreciación del peso se mantuvo, independientemente de las definiciones empleadas.³³

Pero la apreciación del peso no se produjo únicamente a consecuencia del programa de estabilización. A partir de 1990, México —al igual que otras naciones en desarrollo— recibió grandes aportes de capital. Esos flujos se produjeron por el efecto combinado de una política destinada a atraer inversiones y la caída de la tasa de interés en los Estados Unidos. De acuerdo con lo señalado en el capítulo II, el gobierno mexicano se propuso atraer capitales extranjeros a través de medidas de alto perfil. Entre éstas se destacan dos: la privatización de los bancos, anunciada al Congreso en mayo de 1990, y la intención de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, que tomaron estado público a raíz de filtraciones en marzo de 1990. La concreción de un acuerdo del tipo del Plan Brady también contribuyó a que aumentara el ingreso de capitales. Algunos cambios regulatorios de los Estados Unidos, introducidos por la Comisión de Valores e Intercambio, respecto a la presteza y las normas bajo las cuales se podían llevar a cabo ciertas operaciones, son otro factor que explica el rápido aumento del ingreso de capitales.³⁴

ajuste (Lecturas de *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992), pp. 67-104, y el capítulo II de este libro. Más tarde, el Pacto cambió de nombre pero continuó siendo el mecanismo de base para el trazado de la política macroeconómica, hasta el plan del 9 de marzo de 1995, el primero en años recientes diseñado con exclusión del Pacto.

³² La política basada en un tipo de cambio fijo, proyectada para combatir las presiones inflacionarias, fue aplicada a fines de febrero de 1988. A comienzos de 1989, la tasa fija fue reemplazada por la tablita de ajuste. Inicialmente, el ajuste se fijó en un peso por día (equivalente a una devaluación de 16% anual); en 1990 la cifra se redujo a 80 centavos diarios (11% de devaluación anual), y en 1991 el ajuste se redujo a 40 centavos diarios (5% de devaluación anual). En noviembre de 1991, la tablita fue sustituida por una banda dentro de cuyos límites podía fluctuar la tasa de cambio. El techo de la banda se ajustaba diariamente en 0.0002 nuevos pesos (o sea, 20 centavos de la moneda anterior). Este ajuste se incrementó en octubre de 1992 a 0.0004 nuevos pesos diariamente, en tanto que el peso se mantuvo en 3.0512 nuevos pesos por dólar. El 20 de diciembre de 1994, el techo de la banda se elevó 15%, en tanto que el ajuste diario de 0.0004 nuevos pesos continuaba vigente. Esta política resultó insostenible y fue abandonada dos días más tarde, cuando las autoridades mexicanas se vieron forzadas a recurrir a un régimen de tasa de cambio flotante, porque estaban prácticamente sin reservas de divisas en caja. Banco de México, *The Mexican Economy, 1995: Economic and Financial Developments in 1994, Policies for 1995* (Mexico, 1995), pp. 36-38, y Banco de México, *The Mexican Economy, 1994: Economic and Financial Developments in 1993, Policies for 1994* (Mexico, 1994), pp. 96-99.

³³ Leonardo Leiderman, Nissan Leviatan and Alfred Thorne, "Shifting Nominal Anchors: The Experience of Mexico, *Economía Mexicana, Nueva Época*, vol. 4 (2), 2º semestre (1995), y Dornbusch y Werner, "Mexico: Stabilization, Reform and No Growth."

³⁴ En particular, la norma 144 y reglamentación "S". Los aportes de capital aumentaron por etapas a partir de 1990, lo que se explica más allá de las tasas de interés diferenciadas.

El ingreso total de capitales aumentó diez veces en México, entre 1989 y 1993, de US\$ 3.2 000 millones a US\$ 32.6 000 millones.³⁵ Algunos de estos capitales correspondían a los que se habían fugado en años anteriores. Pero en gran proporción procedían de nuevos portafolios de inversión. Siendo prácticamente inexistentes en 1989, el total de las inversiones de portafolio equivalía a 60% del flujo de capitales, o sea US\$ 55.2 000 millones, en promedio, entre 1990 y 1992.³⁶ Una porción significativa de aportes de portafolio iba destinada a inversiones en acciones. A raíz de la proclamación de la Ley de la Bolsa de Comercio, en diciembre de 1989 —que entre otras disposiciones facilitaba el ingreso de inversores extranjeros—, la inversión en acciones creció de menos de US\$ 1 billón anuales a US\$ 28 000 millones entre 1990 y 1994.³⁷ En dólares, las utilidades resultaban muy altas, promediando 52% anual entre 1990 y 1993.³⁸ La colocación de bonos también aumentó de manera constante, llegando a US\$ 24 000 millones entre 1990 y 1993.³⁹ Las inversiones de portafolio venían de fondos de pensión extranjeros y otros intermediarios financieros, los cuales se acercaban con entusiasmo a los mercados latinoamericanos, en la búsqueda de mayores rendimientos.

Víctima de su propio éxito

México, al igual que muchos países en desarrollo que salían traumatizados de la crisis de la deuda, recibía el flujo de capital con agrado. El problema fue que la economía mexicana se volvió dependiente de ellos. Las pautas fueron las siguientes: la sobrevaluación de la tasa de cambio real causada por el programa de estabilización, basado en dicha tasa de cambio, provocó un creciente desequilibrio de la cuenta corriente (cuadro VI.1). Ese desequilibrio se financiaba con flujos de capital provenientes del exterior (cuadro VI.2). Con el tiempo, los ingresos de capital hicieron que la tasa de cambio real aumentara aún más, en tanto que se agravaba el déficit del comercio exterior, tanto por efecto de la tasa de cambio, como por la brecha entre el ahorro y la inversión. Entre 1989 y 1993, la balanza comercial como proporción del PIB varió de un excedente de 0.2% a un déficit de 3.3% (cuadro VI.1).

La ampliación de la brecha entre ahorro e inversión resultó de la caída del ahorro doméstico privado y un aumento moderado de la inversión. Aunque los factores que explican la caída del ahorro no han sido comprendidos por

³⁵ Banco de México, *The Mexican Economy 1995*; p. 252, tabla 44.

³⁶ Fondo Monetario Internacional, "Mexico: Recent Economic Developments" (Western Hemisphere Department, Washington, 23 de junio de 1995), p. 55, cuadro 15.

³⁷ *Ibid.*, p.28.

³⁸ *Ibid.*, p.29.

³⁹ *Idem.*

completo, dos parecen haber concurrido. A causa de la liberalización financiera, se produjo un repentino aumento de la disponibilidad de crédito para el consumo, provocando una explosión del consumo. En un país donde el crédito para el consumo había sido severamente restringido, la demanda postergada debió ser muy elevada. Entre 1989 y 1993, el consumo se incrementó en 4.9% anual, y el crédito para el consumo como porcentaje del PIB creció de 18.8 a 41.1 por ciento.⁴⁰

Irónicamente, durante ese lapso México se convirtió en víctima de su propio éxito. Durante un tiempo la cuenta corriente estuvo "sobrefinanciada", en el sentido de que era tanta la cantidad de capital que ingresaba que el Banco Central pudo acumular reservas de divisas (cuadro VI.2). Lo negativo era que se volvió crecientemente vulnerable. El bajo índice de ahorro interno dificultaría el servicio de la deuda en el futuro. En el corto plazo, si algún choque exógeno afectara el nivel del flujo de capitales y el importante déficit de la cuenta corriente no pudiera financiarse, la economía mexicana se vería obligada a realizar un repentino y significativo ajuste.⁴¹ Esto fue precisamente lo que sucedió.

*La tasa de interés de los Estados Unidos, los choques políticos
y política monetaria mexicana en 1994*

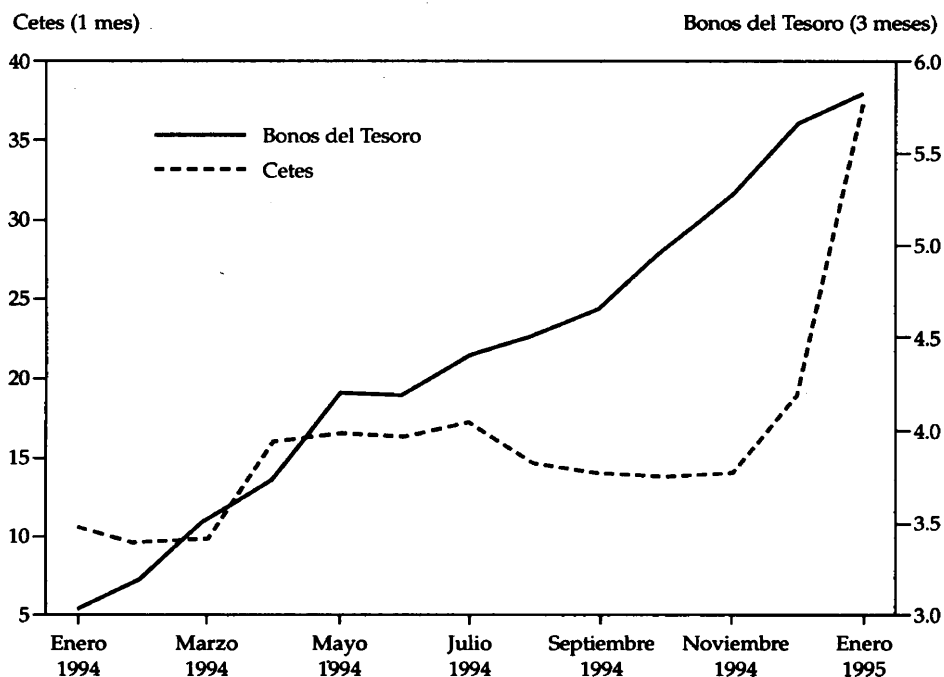
El TLC entró en funcionamiento en enero de 1994. En consecuencia, se generaron expectativas en torno a un desempeño económico favorable. Sin embargo, muy pronto las buenas noticias fueron acompañadas por las malas. A causa de la sostenida recuperación económica de los Estados Unidos y los temores a las presiones inflacionarias, en 1994 la Reserva Federal

⁴⁰ Cifras del consumo del *website* del Banco de México, tabla 8 (www.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/to8.html). Datos de créditos para el consumo del Banco Mundial, "World Development Indicators", CD-ROM Washington, 1997. Los resultados de un análisis econométrico sugieren que el avalúo real de la tasa de cambio estaría relacionado con la caída del ahorro interno privado. La explicación es la siguiente: al principio, la política de liberalización del comercio no tenía plena credibilidad, de manera que la gente dispuso adquirir bienes de consumo importados (en particular, los de tipo duradero) mientras existía la posibilidad de hacerlo, dando lugar a una caída del ahorro. Daniel Oks, "Stabilization and Growth Recovery in Mexico: Lessons and Dilemmas", Latin American and the Caribbean Regional Office, Banco Mundial, Washington, enero de 1992.

⁴¹ Véase, entre otros, Jaime Ros, "Financial Markets and Capital Flows in Mexico", en José A. Ocampo y Roberto Steiner, comps., *Foreign Capital in Latin America* (Fedesarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, 1994), pp. 193-292; Darryl McLeod y John Welch, "El libre comercio y el peso", *Economía Mexicana*, vol. 1 (enero-junio de 1992), pp. 193-235; Daniel Oks, "Stabilization and Growth Recovery in Mexico: Lessons and Dilemmas" (Latin America and the Caribbean Regional Office, World Bank, Washington, enero de 1992, y Daniel Oks and Sweder Van Wijnbergen, "Mexico After the Debt Crisis: Is Growth sustainable?", *Journal of Development Economics*, vol. 47 (junio de 1995), pp. 155-178; Dornbusch y Werner, "Mexico: Stabilization, Reform and No Growth."

resolvió elevar la tasa del fondo federal.⁴² La consecuencia fue un aumento de los rendimientos de los instrumentos financieros en los Estados Unidos, a partir de febrero de ese año (gráfica VI.2). Como lo mostraron diversos estudios, los flujos de capitales hacia los mercados emergentes son muy sensibles a los retoques de la tasa de interés de los Estados Unidos.⁴³ Debido a esto, según lo señalan Guillermo Calvo, Leonardo Leiderman y Carmen H. Reinhart, el alza del interés en los Estados Unidos puede provocar serios problemas a los países que dependen de la posibilidad de atraer capitales para financiar su déficit externo y mantener la paridad cambiaria.⁴⁴ En particular, los problemas podrían agravarse si el periodo de ingresos de capital se complicaba con burbujas en el mercado de valores y *commodities* (bienes

GRÁFICA VI.2. *Tasas de interés nominal en México y los Estados Unidos*



FUENTE: FMI, *International Financial Statistics*, CD-ROM, Washington, septiembre de 1997.

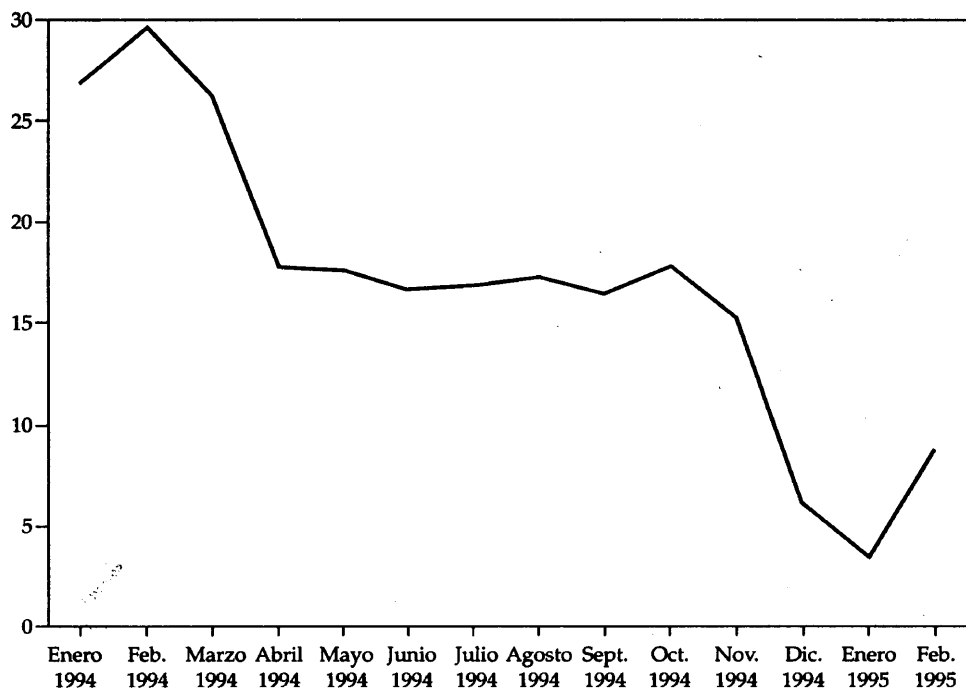
⁴² El Primer incremento de la tasa de los fondos federales aumentó de 3.0% a 3.25%. La tasa de los fondos federales aumentó otras seis veces durante el año. Folkerts-Landau, *International Capital Markets* (Washington, agosto de 1995), p. 53.

⁴³ Guillermo Calvo, Leonardo Leiderman y Carmen M. Leinhardt, "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America", *IMF Staff Papers*, vol. 40 (marzo de 1993), pp. 108-151. Véase también Ros, "Financial Markets and Capital Flows in Mexico".

⁴⁴ Calvo, Leiderman and Reinhart, "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation".

GRÁFICA VI. 3. *Reservas internacionales*

US \$ miles de millones



FUENTE: Banco de México, *The Mexican Economy 1995* (México, 1995) cuadro 20, pp. 222-223, cifras para el final de cada periodo.

de demanda global masiva) y una excesiva expansión del crédito interno. En este último caso, la repentina fuga del capital podría amenazar la estabilidad del sistema financiero del país receptor.

Más aún, 1994 fue un año de alboroto político sin precedentes en México. En enero se produjo el levantamiento guerrillero del empobrecido estado de Chiapas,⁴⁵ en marzo fue asesinado el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio; en el periodo inmediato anterior a las elecciones (particularmente en junio y julio) se agravaron las tensiones y, en septiembre, el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, fue asesinado.⁴⁶ Sea cual fuere

⁴⁵ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional —que lleva el nombre del célebre líder campesino de la Revolución mexicana— sorprendió al gobierno. Tras 10 días de lucha armada, ambos bandos se pusieron de acuerdo para encontrar una salida política. Si bien hacia mediados de 1997 aún no se había logrado un acuerdo de paz, la continuidad de la lucha parecía poco probable.

⁴⁶ Folkerts – Landau, “International Capital Markets”, pp. 53-55.

su principal causa, estos eventos cambiaron la percepción de los inversores respecto a la previsibilidad de la política mexicana. Por primera vez en muchas décadas la estabilidad política de México no podía garantizarse. Mayores utilidades en el extranjero y un aumento de la incertidumbre en cuanto a la política redujeron la entrada de capitales. Las reservas internacionales reflejaban esos cambios, especialmente tras el asesinato de Colosio. En pocos días las reservas cayeron de US\$ 26 000 millones a US\$ 18 000 millones, una baja de casi 31% en menos de un mes (gráfica VI.3).⁴⁷

En esas circunstancias, el gobierno tenía dos opciones. Podía acelerar el ritmo de los ajustes cambiarios o elevar su techo desplazando ligeramente la banda cambiaria.⁴⁸ Como alternativa, podía no hacer modificaciones a la política cambiaria y elevar, en cambio, la tasa de interés interna, utilizar hasta determinado límite las reservas de divisas y lanzar más instrumentos de la deuda indexados al dólar —denominados Tesobonos— para desalentar la fuga de capitales.⁴⁹ Las autoridades eligieron la segunda opción, principalmente porque debieron suponer que se daría un cambio de expectativas en el futuro inmediato. En consecuencia, el interés de los bonos del tesoro mexicano (Cetes)⁵⁰ a veintiocho días subió a 15.79% en abril de 1994, un incremento moderado, y se expandió rápidamente el monto de Tesobonos emitidos (gráfica VI.2). Debe observarse, sin embargo, que el aumento de la tasa de interés no se equiparaba con el de los intereses de los Estados Unidos.

Es interesante observar que, inicialmente, la política de mantener intacta la tasa de cambio recibió el apoyo tácito de los Estados Unidos y Canadá. Una muestra de ello es que ambos países acordaron un *swap* (canje) por casi US\$ 7 000 millones⁵¹ tras el asesinato de Colosio.⁵² Pero México no hizo uso de esta facilidad.

La decisión de no modificar la política cambiaria inmediatamente después del asesinato de Colosio fue fuertemente influida por consideraciones políticas. En particular, el ex presidente Salinas había designado como nuevo candidato presidencial a alguien que no gozaba de mayor popularidad dentro del PRI.⁵³ Con la nueva situación era aún más importante crear un cli-

⁴⁷ U.S. General Accounting Office, "Mexico Financial Crisis. Origins, Awareness, Assistance, and Initial Efforts to recover", Informe GAO/GGD 90-56 (Washington, febrero de 1996), pp 50-53.

⁴⁸ Así se aconsejaba, por ejemplo, a Dornbusch y Werner, "Mexico, Stabilization, Reform and No Growth".

⁴⁹ Al asegurar a los inversionistas contra el riesgo de una devaluación, los Tesobonos se instituyeron para desalentar la salida de capitales. Folkert-Landau, *International Capital Markets*, pp. 55-56.

⁵⁰ Cetes es abreviatura de Certificados de Tesorería, *ibid*, p. 56.

⁵¹ El aporte de los Estados Unidos equivalía a \$ 6 000 millones, y los canadienses ofrecieron 1 000 millones de dólares canadienses. U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", pp. 9-10.

⁵² Este punto aparece desarrollado en los párrafos siguientes.

⁵³ El candidato era Ernesto Zedillo, quien resultó electo presidente de México.

ma económico favorable en los meses anteriores a las elecciones de agosto. Una devaluación del peso podría haber puesto en peligro las perspectivas económicas para el corto plazo. Más aún, para el gobierno saliente de Salinas era más importante el manejo de la situación política que la económica. En 1994, su gabinete económico se reunió menos de 10 veces, mientras que en el año anterior lo había hecho una vez por semana.⁵⁴

Después de abril de 1994, el tipo de cambio del peso en relación con el dólar se ubicaba frecuentemente en el techo de la banda.⁵⁵ Sin embargo, el Banco de México ha sostenido que la relativa estabilidad de las reservas internacionales —que se mantuvieron estables en US\$ 17 000 millones durante todo ese periodo, hasta noviembre— era un claro indicio de que el peso no se hallaba sometido a presiones incontrolables.⁵⁶ Pero el enorme incremento de los Tesobonos en poder del público indicaba que algo anómalo estaba sucediendo. Entre marzo y junio de 1994, la suma de los Tesobonos aumentó de US\$ 3.1 000 millones a US\$ 12.6 000 millones; ascendió a US\$ 19.2 000 millones en septiembre y alcanzó US\$ 29.2 000 millones en diciembre.⁵⁷ Durante el año, la composición de la deuda interna del gobierno se modificó radicalmente. En diciembre de 1993, el 76.5% estaba en Cetes, y los Tesobonos alcanzaban 4.8% del total. En diciembre de 1994, 14.2% de la deuda estaba en Cetes, y 80.6% estaba en Tesobonos.⁵⁸ Evidentemente, muchos inversores, temiendo una devaluación, preferían poseer instrumentos de la deuda mexicana que, aunque redimibles en pesos, estuviesen indexados al dólar.

El aumento sistemático de la cantidad de Tesobonos en poder del público debió interpretarse como una señal de la falta de credibilidad del tipo de cambio vigente. Esta dolarización de la deuda pública interna puede explicar la sorprendente estabilidad de las reservas internacionales a partir de abril, en vista del alza de las tasas de interés externas y la incertidumbre

⁵⁴ Información suministrada por un miembro del gabinete.

⁵⁵ El techo de la banda en este periodo equivalía a poco más de 3.4 nuevos pesos por dólar. La movilidad del peso dentro de esta banda dio lugar a un avalúo implícito de 10% durante 1994 (antes de la devaluación del 20 de diciembre). U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", pp. 90-91.

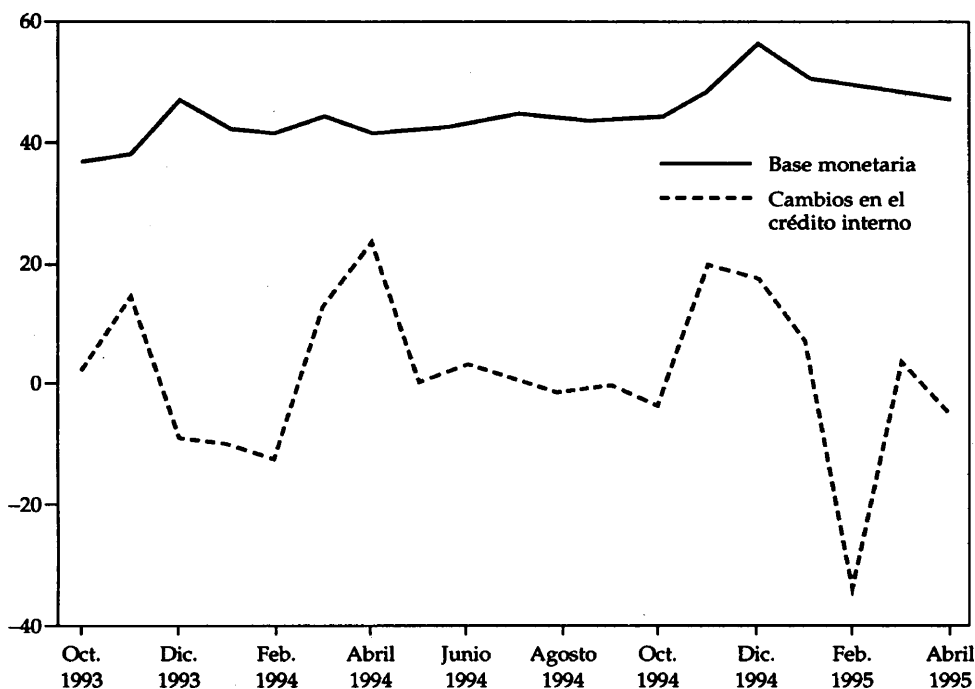
⁵⁶ Prevalció la estabilidad, con excepción de una caída de alrededor de US\$ 2 000 millones a mediados de 1997, de la que pronto se recuperó. Banco de México, *Informe Anual 1994* (México 1995), pp. 192-99. Como señalaba el informe anual del Banco de México, "La estabilidad observada en el nivel de reservas internacionales...era un indicio de que la política relativa a las tasas de cambio y de interés entre fines de abril y mediados de noviembre había mantenido el equilibrio de la balanza de pagos, no obstante las causas de preocupación subyacentes... Estas circunstancias no justificaban una devaluación" (versión española basada en la traducción de la autora, pp. 58-59).

⁵⁷ Jorge Mariscal, "The Mexico Peso Crisis: In Search for Value in Latin American Equities" (Goldman Sachs, Nueva York, marzo de 1995).

⁵⁸ Calculado a partir del *website* (en inglés) del Banco de México, Economic Information, Historical Economic Series (www.banxico.org.mx/public_html/inveco/serieci/esecomen.html).

GRÁFICA VI. 4. *México: base monetaria y crédito interno*

Miles de millones de pesos



FUENTE: Calculado a partir del sitio de la red del Banco de México, las series de historia económica, bajado el 4 de septiembre de 1997 (www.banxico.org.mx/public_html/inveco/serieci/s12054.html y [s06557.html](http://www.banxico.org.mx/public_html/inveco/serieci/s06557.html)).

política interna (gráfica VI.3).⁵⁹ Los Tesobonos acabaron por dar al gobierno mexicano y a sus acreedores lo que a la postre resultó una falsa sensación de seguridad. Para los inversores, los Tesobonos indicaban el compromiso del gobierno con el régimen cambiario, ya que el propio gobierno asumía una alta porción del riesgo cambiario. Empero, los US\$ 29 000 millones de Tesobonos emitidos fueron una de las principales causas de la crisis financiera que siguió a la devaluación de diciembre de 1994.

La disminución del ingreso de capitales fue acompañada por una política monetaria que resultó incompatible, a la larga, con la política cambiaria. Las autoridades monetarias neutralizaron la caída de las reservas de divisas aumentando el crédito interno neto, de modo que se mantuviera aproximadamente constante la base monetaria (gráfica VI.4).⁶⁰ Esto produjo una caída

⁵⁹ Por ejemplo, el gran temor de que las elecciones de agosto estuviesen acompañadas de incidentes violentos.

⁶⁰ Para un análisis de los problemas de política monetaria en 1994, véase Guillermo A. Calvo

de la tasa de interés interna a partir de julio, tendencia opuesta a la evolución de la tasa de interés de los Estados Unidos (gráfica VI.2).⁶¹

Estas presiones se mantuvieron durante agosto, aun cuando las elecciones presidenciales se llevaron a cabo sin sobresaltos y el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó cómodamente. Contrariamente a lo esperado, no se reanudó el ingreso de capitales externos,⁶² ni aun después de que el presidente electo hubiera suscrito, en septiembre, el compromiso del pacto de mantener el régimen cambiario.⁶³ La incertidumbre política volvió a exacerbarse cuando el secretario general del PRI, José F. Ruiz Massieu, fue asesinado a fines de septiembre.⁶⁴ El clima no se vio favorecido por las tensiones que surgieron a partir de las inevitables rivalidades entre los postulantes para integrar el gabinete, sobre todo en el área financiera, del gobierno entrante. Más aún, en diversas ocasiones se filtró al público la noticia de que algunos posibles candidatos para ocupar la Secretaría de Hacienda no compartirían la opinión del titular del despacho sobre el manejo de la tasa cambiaria.⁶⁵

En vista del alza de las tasas de interés en los Estados Unidos, la necesidad de financiar un déficit de cuenta corriente próximo a US\$ 30 000 millones, en 1994, y un déficit similar anticipado para 1995⁶⁶ —y recordando que aproximadamente cada seis años, desde 1976, el gobierno había renegado de su promesa de no devaluar precisamente en el último año de cada periodo presidencial—, los inversionistas, especialmente los mexicanos, canjearon en noviembre sus pesos por dólares a un ritmo más acelerado. La presión se prolongó después de que la administración de Ernesto Zedillo se hiciera cargo el 1° de diciembre.⁶⁷

Para el 16 de diciembre, las reservas de divisas ya habían declinado hasta alrededor de US\$ 11 000 millones, el equivalente a las importaciones de 1.7

y Enrique G. Mendoza, "Mexico's Balance-of-Payments Crisis: A Chronicle of Death Foretold", *Journal of International Economics*, vol. 41 (noviembre de 1996), pp. 235-264; Jeffrey Sachs, Aaron Tornell y Andrés Velasco, "The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?", *Journal of International Economics*, vol. 41 (noviembre de 1996), pp. 265-283; y Steven B. Kamin y John H. Rogers, "Monetary Policy in the End-Game to Exchange-Rate Based Stabilizations: The Case of Mexico," *Journal of International Economics*, vol. 41 (noviembre, 1996), pp. 285-307.

⁶¹ Según el análisis de Carstens y Gil Díaz, la caída de las tasas de interés fue una estrategia compensatoria por el aumento que habían experimentado a consecuencia del asesinato de Colosio, en marzo de 1994. Francisco Gil-Díaz y Agustín Carstens, "Some Hypotheses Related to the Mexican 1994-1995 Crisis", Documento de Investigación 9601, informe presentado en la reunión anual de ASSA, 1996.

⁶² U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", pp. 67-68.

⁶³ Banco de México, *Informe Anual 1994* (México, 1995).

⁶⁴ U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", p. 68.

⁶⁵ Una versión sobre estas tensiones apareció en una carta del secretario de Hacienda de aquel entonces, Pedro Aspe. Véase "The Americas: Mexico's Ex-Finance Minister Sets the Record Straight", *Wall Street Journal*, 14 de julio, 1995, p. A13.

⁶⁶ U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", p. 42.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 69.

meses.⁶⁸ Ante la disminución de las reservas internacionales, el gobierno convocó a los miembros del Pacto para una reunión extraordinaria, en la que se acordó elevar el techo de la banda cambiaria (dentro de la cual podía fluctuar el dólar) hasta cuatro pesos por dólar (equivalente a un aumento de 15% respecto de su techo anterior). Este nuevo techo fue anunciado y entró en vigencia en la mañana del 20 de diciembre. Después del anuncio, el dólar alcanzó el límite de la nueva paridad casi de inmediato, y se estima que al cabo de dos días otros US\$ 5 000 millones habían salido del país.⁶⁹ El mensaje de los mercados era claro: el nuevo techo de la paridad cambiaria no era creíble. El 21 de diciembre, las autoridades no tuvieron más alternativa que dejar flotar libremente la tasa de cambio; vale decir que el Banco de México dejaría de intervenir para mantener al dólar dentro de una banda preestablecida.⁷⁰ Lo que siguió fue una debacle financiera con importantes efectos colaterales en otros países, particularmente de Latinoamérica.⁷¹

Una característica interesante de este episodio es que la devaluación forzosa ya no obedecía al problema del déficit fiscal. Es verdad que, según algunas mediciones, el déficit era mayor que el permitido por las autoridades. Por ejemplo, se ha afirmado que los créditos netos otorgados por uno de los bancos mexicanos de fomento, Nacional Financiera S.A. (Nafinsa), pudieron haber añadido dos puntos porcentuales a las cifras oficiales del déficit fiscal.⁷² Pero aun si éste fuera el caso (y existe cierto grado de controversia acerca de que sea conceptualmente correcto agregar esta cifra), el déficit fiscal era muy inferior al de 1981 y 1982 (véase capítulo II). Los desequilibrios macroeconómicos generados en el periodo anterior al episodio de 1994 se debieron mayormente a decisiones tomadas en el ámbito del sector privado y, en el lapso inmediato que desembocó en la crisis, a la decisión del gobierno de mantener intacta la banda cambiaria (hasta diciembre de 1994). La experiencia mexicana a fines de 1994 reveló —como fue el caso de Chile 12 años antes— que financiar el déficit de cuenta corriente mediante flujos volátiles de capital puede derivar en graves crisis, aun cuando el déficit resultara a consecuencia de la acción de las fuerzas del mercado.

Lo curioso acerca de la política mexicana en 1994 no es que el gobierno haya querido evitar una devaluación a toda costa —eso sería una reacción típica en muchos países en desarrollo (y también en los desarrollados)—,

⁶⁸ La cifra de 1.7 meses está calculada con base en estimaciones del Banco de México, *Informe Anual 1994* (México, 1995), pp. 199, 294.

⁶⁹ U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", p. 42.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 69.

⁷¹ Para más detalles, véase capítulo VII.

⁷² Véase Leonardo Leiderman y Alfredo Thorne, "Mexico's 1994 Crisis and Its Aftermath: Is the Worst Over?". Informe presentado en *Private Capital Flows To Emerging Markets After the Mexican Crisis*, conferencia auspiciada conjuntamente por el Institute for International Economics y el Oesterreichische National Bank, Viena, 1995.

sino que, una vez que hubo decidido no modificar la política de la tasa de cambio, no se hubiera asegurado que las demás medidas macroeconómicas, en particular la política monetaria, se mantuvieran acordes con este objetivo, en vista del menor ingreso de capitales. Particularmente, es incomprensible que se hubiera permitido la caída de la tasa de interés interna aun cuando la externa se hallaba en alza y las expectativas de una devaluación iban en aumento —como lo revela el intento de los inversores extranjeros de cambiar Cetes por Tesobonos casi en forma total—.

Una interpretación obvia de las decisiones en cuanto a la política económica en 1994 es que el presidente Salinas estaba dispuesto a evitar (o postergar) una devaluación justo antes de las elecciones presidenciales en agosto, costare lo que costase. Sin duda, permitir la conversión de Cetes a Tesobonos y resistirse a devaluar fueron medidas determinadas, al menos en parte, por la necesidad de crear un clima armonioso para las elecciones.⁷³ Pero sorprendentemente, tras las elecciones, la política monetaria que produjo una ulterior caída de la tasa de interés interna no sólo se mantuvo, sino que fue intensificada hacia fines de año. Si el objetivo central era mantener la política cambiaria, ¿por qué el gobierno no tomó las medidas necesarias para armonizar la política macroeconómica con esa finalidad? ¿Por qué resolvió no adoptar la vía más ortodoxa (conservadora) y no supuso en cambio que, dada la tendencia de las tasas de interés externas y los temores generados por los asesinatos políticos, fuera más aconsejable seguir una política monetaria restrictiva que diera lugar al alza de la tasa de interés interna?

Una explicación razonable es que los funcionarios estaban preocupados por el efecto potencialmente desestabilizador que el alza de las tasas de interés internas pudiera tener sobre un sistema bancario debilitado;⁷⁴ arriesgar una crisis bancaria no tenía sentido, en especial si, como lo dijo el presidente del Banco de México, las autoridades monetarias estimaron que la merma de los aportes de capital sería temporal y los mercados no tardarían en volver a la "normalidad", en cuanto hubieran recobrado la confianza.⁷⁵ Esta apreciación fue errónea, y el haber errado por exceso de optimismo resultó muy costoso.

⁷³ El deseo de Salinas de abandonar su cargo "invicto", es decir, sin devaluación ni crisis, particularmente en vista de su candidatura para ponerse al frente de la Organización Mundial del Trabajo, probablemente haya impuesto mayores restricciones a su política económica.

⁷⁴ Kamin y Rogers, "Monetary Policy in The End-Game to Exchange-Rate Based Stabilizations", p. 304, afirman que elevar la tasa de interés lo suficiente como para haber evitado la devaluación hubiese supuesto un cambio previamente concertado de la respuesta de las autoridades ante su profunda preocupación con respecto a la solidez del sistema bancario y, por lo menos al comienzo del año, al escaso nivel de la actividad económica.

⁷⁵ Véase Miguel Mancera, "Don't Blame Monetary Policy", *Wall Street Journal* (31 de enero de 1995), p. A-18.

La vulnerabilidad del sector bancario

Entre 1988 y 1992, el gobierno mexicano llevó adelante reformas financieras de amplio efecto, incluida la reprivatización de los bancos en 1991-1992.⁷⁶ El principal objetivo de la reforma financiera era aumentar el volumen y mejorar la eficiencia de la intermediación financiera. Los créditos para el sector privado aumentaron rápidamente a partir de 1990. Pero también aumentó proporcionalmente la incobrabilidad. Entre 1988 y 1994, la razón entre los créditos de plazo vencido y el total de créditos otorgados aumentó de 1.3% a 8.3%.⁷⁷ Como acabamos de decir, la fragilidad del sistema bancario tal vez explique en parte por qué las autoridades mexicanas habían intentado impedir el alza de las tasa de interés durante 1994. Era evidente que algo había salido mal.

Varios factores se han tenido en cuenta para explicar la expansión de los créditos incobrables. Es probable que el revalúo del peso en términos reales haya comprimido las utilidades de los productores de bienes de canje, creando dificultades para cumplir con los compromisos crediticios.⁷⁸ Este problema se agudizaba con el interés real relativamente alto que se pagaba en 1992 y 1993. En segundo lugar, conforme se incorporaban nuevos bancos al sistema, surgía lo que algunos autores definían como comportamiento "ultra competitivo" en el mercado. De hecho, los dueños de los bancos extendieron su capital y sus depósitos en un esfuerzo por incrementar los préstamos y obtener una mayor participación en el mercado.⁷⁹ Como secuela

⁷⁶ La autora está muy agradecida con David Cole, Zia Qureshi y Lilibiana Rojas-Suárez por sus valiosas aportaciones en este sector. Las principales reformas incluían: a) la eliminación en 1989 de la mayor parte de los controles de las tasa de interés y el monto de los créditos, así como del nivel de efectivos mínimos (y la obligatoriedad de prestar asistencia financiera al gobierno); b) la vigencia a partir de 1990 del Acta de Instituciones de Crédito, que establecía un claro marco legal y regulatorio para la provisión de servicios bancarios dentro del sector privado, y c) la vigencia, también a partir de 1990, de la Ley de Agrupaciones Financieras, que permitía el funcionamiento por separado de bancos comerciales, comisionistas, compañías de seguros y reaseguros, compañías de inversiones y organizaciones auxiliares de crédito bajo unos mismos valores o *holding*. Fondo Monetario Internacional, "Mexico: Recent Economic Developments", Western Hemisphere Department (Departamento del Hemisferio Occidental) (23 de junio de 1995), p. 10. Estas reformas constituían la base legal para la eventual privatización de los bancos comerciales propiedad del Estado.

⁷⁷ Cifra para 1998 dada por Guillermo Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria* (Fondo de Cultura Económica, México, 1994), p. 209. Para 1994, véase Fondo Monetario Internacional, "Mexico: Recent Economic Developments", p. 11. Debe tenerse en cuenta que la relación entre deuda vencida y deuda total en realidad puede estar dando pie a una subestimación de la fragilidad del sistema bancario. Desde un punto de vista metodológico, las deudas vencidas, consistentes en cuotas de capital no pagadas más intereses, no incluyen la totalidad de las deudas problemáticas. También quedan excluidas las deudas vencidas y reestructuradas que no hayan pagado intereses. *Ibid.*

⁷⁸ William C. Gruben y Robert P. McComb, "Liberalization, Privatization, and Crash; Mexico's Banking System in the 1990's", *Economic Review of the Federal Reserve Bank of Dallas* (Primer Trimestre de 1997), p. 24.

⁷⁹ Sherill Shaffer, "A Test of Competition in Canadian Banking", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25 (febrero de 1993), citado en Gruben y McComb, "Liberalization".

de las privatizaciones, los bancos ampliaron el crédito para el consumo sin antes asegurarse de que contarían con información confiable respecto de la solvencia de los deudores.⁸⁰ No existían en México entidades de informes crediticios bien organizadas. En tercer lugar, los grandes montos de capital que ingresaban —con la consiguiente abundancia de liquidez— probablemente encubrieran a receptores de préstamos de dudosa solvencia.⁸¹ El lector tal vez recuerde que en aquellos años México experimentaba una especie de euforia del mercado, como consecuencia de las reformas económicas y de las perspectivas de oportunidades para nuevos negocios dentro del TLC (que debía entrar en vigencia el 1° de enero de 1994).

En la raíz de los problemas que debieron afrontar los bancos hubo algunas fallas en el proceso de privatizaciones y algunas importantes deficiencias en el marco de las regulaciones y su cumplimiento. En 1982 el gobierno de México nacionalizó el sistema bancario.⁸² Entre 1991 y 1992 fue reprivatizado. Se vendieron 18 grupos bancarios, lo que le generó al gobierno un ingreso de US\$ 12.4 000 millones.⁸³ Llamó la atención del público en general que en muchas de estas operaciones el precio era equivalente al valor de libros, o aun lo superaba tres veces o más (cuando el promedio internacional era de alrededor de dos).⁸⁴ Aunque la reprivatización del sistema bancario fue bien recibida, en líneas generales, por las instituciones multilaterales y los gobiernos del mundo industrializado, existían aspectos preocupantes. Un asunto tenía que ver con que el perfeccionamiento de la inspección del área bancaria comenzó cuando el proceso de reprivatización ya estaba en marcha.⁸⁵ En particular, la propiedad conjunta de los bancos y la creación de conglomerados financieros, con su potencial para entrelazar riesgos, podía crear nuevos peligros para el sistema bancario.

Otro factor que probablemente resultara adverso fue que, antes de 1990, la mayor parte de los depósitos bancarios fueron canalizados para el finan-

⁸⁰ Gruben y McComb, "Liberalization", p. 25.

⁸¹ Ricardo Hausmann y Michael Gavin, "The Roots of Banking Crisis: The Macroeconomic Context", informe presentado ante la Conferencia sobre Crisis Bancarias en América Latina, Banco Latinoamericano de Desarrollo, 1995, citado en Gruben y McComb, "Liberalization".

⁸² Esta medida ocasionó una caída del crédito otorgado por los bancos comerciales al sector privado. Durante parte de ese periodo, la mayor parte del crédito iba destinado al gobierno a fin de financiar el déficit a través de requerir una gran restricción. Los préstamos al gobierno se efectuaban a menudo con tasa de interés real negativa. Las tasas activas y pasivas eran fijadas por la Secretaría de Hacienda y debido a la alta y cambiante tasa de inflación, las tasas reales y nominales de interés resultaban sumamente volátiles. En resumen, este periodo se caracterizó por la caída de la intermediación financiera. Una muestra de ello es la baja del M4 —la medida de circulante más amplia— como porcentaje del PBI a 45% a comienzos de la crisis de 1982, a 35% en 1988. Banco Mundial, "México Country Economic Memorandum", pp. 16, 17.

⁸³ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Diana McNaughton, "Comment", en Gerard Caprio, Daird Folkerts-Landau y Timothy D. Lane, comps., *Building Sound Finance in Engineering Market Economies* (Fondo Monetario Internacional, Washington, 1994), p. 253.

ciamiento del déficit fiscal, de modo que los bancos no tenían experiencia ni habían desarrollado una especialización para sopesar la solvencia del sector privado. Al mismo tiempo, las autoridades carecían de la necesaria experiencia de control y regulación del mercado. Fue la inexperiencia de los entes reguladores y de los bancos que debían controlar, lo que hizo que los ingresos de capital —que otorgaron mayor liquidez al sector bancario— resultaran tan peligrosos a principios de los noventa.

Aunque la liberalización financiera estaba acompañada por el perfeccionamiento de la regulación y el control de los bancos —como la definición de las “estrictas” políticas para el otorgamiento de créditos, la mayor difusión pública del desempeño financiero de los bancos y la aplicación de normas de requisitos de capital acordes al riesgo—, la regulación y el seguimiento de la actividad bancaria seguían siendo inadecuados, lo que habría de causar graves problemas en lo sucesivo.⁸⁶ Un sistema bancario universal tiene, por naturaleza, sus propios problemas regulatorios, en especial en lo concerniente a los “autopréstamos”. Pero, en el caso de México, estos problemas se agravaban como consecuencia de que, hasta 1995, las normas de contabilidad mexicanas no requerían un informe consolidado. Esto complicaba la regulación de los préstamos internos de los grupos financieros.⁸⁷ Además, y en parte porque tanto las cuentas del sistema oficial como las radicadas en paraísos fiscales no debían consolidarse, los bancos comerciales pudieron incurrir en jugadas muy ventajosas de alto riesgo, relacionadas con canjes de derivados indetectables para los controles, para quienes bastaba que las obligaciones en dólares se compensaran con activos de la misma denominación.⁸⁸ Habría que agregar que las normas contables para las instituciones financieras eran mucho menos estrictas que las de la mayor parte de los países desarrollados, y que las responsabilidades de la regulación y de su seguimiento recaían en diversos agentes con otras responsabilidades y escasa autoridad.⁸⁹

Algunos autores han hecho hincapié en otro serio inconveniente relacionado con las regulaciones mexicanas, que se suma al llamado “daño moral” derivado de un sistema en el que el gobierno ofrece, explícita o implícitamente, la plena garantía de los depósitos. En México, los accionistas no se veían obligados a apoyar el colapso de sus bancos en la misma medida que los de otros países, como los Estados Unidos. Cuando un banco quebraba, los accionistas no solamente estaban autorizados a retener el interés devengado por sus acciones luego de que el banco fuera liquidado, sino que el

⁸⁶ Véase Banco Mundial, “Mexico Country Economic Memorandum”, p. 24

⁸⁷ Gruben y McComb, “Liberalization”, p. 24.

⁸⁸ Peter M. Garber, “Managing Risks to Financial Markets from Volatile Capital Flows: The Role of Prudential Regulation”, texto mim. (Brown University, 1996), citado en Gruben y McComb, “Liberalization”.

⁸⁹ McNaughton, “Comment”, p. 254.

comprador recibía garantías para salvaguardarlo de las pérdidas que pudieran surgir por los préstamos vigentes. En consecuencia, estas garantías resguardaban tanto a los ahorradores como a los accionistas del banco ante los riesgos que éste asumía.⁹⁰

La vulnerabilidad del sistema bancario resultaba más preocupante en el contexto del ingreso de capitales, según lo detallado. El sistema financiero podría verse sometido a repentinos aumentos o pérdidas de liquidez para los que no estaba debidamente preparado. Conforme con los acuerdos de Basilea, los bancos mexicanos no estaban obligados a mantener activos líquidos ni reservas mínimas. Como queda señalado, la liberalización financiera provocó un importante ingreso de recursos que produjeron una explosión del crédito interno que acabó mal. Según las cifras oficiales, el crédito para el consumo se incrementó en 260%, en términos reales, entre diciembre de 1989 y junio de 1993, en tanto que el crédito para la vivienda se incrementó 275% durante el mismo periodo. Como resultado, el crédito para el consumo (incluida la vivienda) aumentó de 12% a 23% del total del crédito.⁹¹

La expansión de los créditos incobrables obedeció, en parte, al hecho de que el auge del crédito había comenzado a declinar y a que las anteriores estimaciones de los bancos sobre la solvencia de sus clientes eran erróneas. En este punto, el papel del regulador se vuelve crucial. Las autoridades bancarias debieron haber impuesto un plan para limitar el aumento de los depósitos recibidos y los créditos otorgados por los bancos más débiles y de mayor riesgo. Las autoridades debieron inaugurar un programa para reestructurar las deudas vencidas con anterioridad. Los bancos con problemas graves debieron ser severamente inspeccionados *in situ* por los entes reguladores. Sin embargo, no hubo iniciativas al respecto. Por el contrario, las autoridades permitieron, y hasta apoyaron explícitamente, una excesiva expansión de los bancos más frágiles. Por ejemplo, en 1994, en lugar de colocar a las instituciones con problemas bajo estricta vigilancia, las autoridades proporcionaron fondos para su expansión.⁹²

Así, cuando las aportaciones de capital disminuyeron en 1994, el Banco de México probablemente no tuvo alternativas ante la necesidad de impedir el alza excesiva de la tasa de interés. Debido a la suposición de que la merma de capitales sería pasajera, las autoridades monetarias centraron sus esfuerzos en evitar una costosa crisis bancaria. Finalmente, el esfuerzo resultó fútil porque la crisis del peso desató una crisis bancaria de un costo estimado (en valores actuales) de entre 7.2% del PIB de 1996 (según estimaciones del gobierno de

⁹⁰ Gruben y McComb, "Liberalization", p. 26.

⁹¹ Ortíz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, pp. 195-196.

⁹² Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbood, "Financial Fragilities in Latin America: The 1980's and 1990's", *Informe Puntual* 132 (Fondo Monetario Internacional, Washington, octubre de 1995), p. 38.

México) y 12% del PIB de 1995 (según estimaciones de instituciones privadas).⁹³ El verdadero costo no se conoce todavía, pero estimaciones posteriores lo señalaron en cerca de 20% del PIB.

La crisis financiera

En cuanto se permitió la flotación del peso el 21 de diciembre, se pensó que luego de unos días de tumulto en el mercado, durante los cuales los especuladores harían sus ganancias, la situación se estabilizaría. En cambio, el peso continuó por la pendiente y se avecinó una crisis financiera. Al promediar enero de 1995, México parecía irremediabilmente encaminado hacia el colapso financiero.

¿Por qué la devaluación provocó una crisis financiera? O, por decirlo de otra manera, ¿por qué los inversionistas dejaron de renegociar los Tesobonos pendientes de pago, lo cual puso a las autoridades mexicanas al borde de la suspensión de pagos? Si bien es cierto que diversos analistas habían vaticinado que tarde o temprano habría de producirse una devaluación forzada del peso, prácticamente ninguno predijo la crisis financiera que provocó.⁹⁴ La mayoría de los economistas del mundo académico de los gobiernos y de las instituciones de crédito multilaterales de Washington se sorprendió verdaderamente ante la intensidad de la respuesta del mercado ante la devaluación. Era evidente que se había producido un grave error de cálculo.

Cuando se permitió la flotación del peso, el gobierno de México poseía reservas internacionales por US\$ 6 000 millones y obligaciones inmediatas por una importante cantidad de dólares. Puntualmente, un total de US\$ 3.3 000 millones de Tesobonos debían rescatarse en enero de 1995, y US\$ 9.9 000 millones más en el primer trimestre de 1995.⁹⁵ Antes de la devaluación, las autoridades mexicanas —y los mercados— suponían que los Tesobonos pendientes de pago serían renegociados sin dificultad. Sin embargo, luego de la devaluación, el que las autoridades mexicanas no tuvieran la cantidad suficiente de dólares para rescatar los Tesobonos que madurarían en las próximas semanas se convirtió de pronto en un asunto candente para los mercados. No importaba que México tampoco hubiera podido hacer frente a la totalidad de sus obligaciones (privadas y públicas) de corto

⁹³ "Mexican Banks: the 12% Solution", *Standard and Poor's Credit Week*, 7 de agosto de 1996, p. 10, tabla 1. El origen de la diferencia entre estas dos estimaciones queda puntualmente aclarado en este documento.

⁹⁴ Por ejemplo, Doonbusch y Werner, "Mexico. Stabilization, Reform and No Growth". Guillermo Calvo resultó una notable excepción por cuanto presentó una advertencia respecto a la desestabilización que pudiera llegar a provocar una devaluación. Ver su "Comment" sobre el artículo de Doonbusch y Werner.

⁹⁵ Folkerts-Landau, *International Capital Markets*, pp. 60-61.

plazo en dólares, ni aun antes de la devaluación. Ni que gran cantidad de países tuvieran similares problemas si los mercados se hubiesen rehusado a renegociar todas sus obligaciones a corto plazo. Decididamente, la devaluación desató el pánico. Las razones no se han comprendido del todo, pero es posible identificar tres factores.

En primer lugar, existía la preocupación de que el gobierno de México no estuviera capacitado para la conducción de la economía, tal como la gente había creído. El modo en que se manejó la devaluación durante la semana del 19 de diciembre hizo parecer inexperto y confundido al nuevo gobierno. Esto marcaba un fuerte contraste con la imagen de suficiencia que caracterizó al gabinete durante la administración de Salinas.⁹⁶ En segundo lugar, el hecho de haber llevado adelante la devaluación a pesar de las reiteradas promesas en sentido contrario (confirmadas dos días antes de que sucediera) dio lugar a un grave deterioro de su reputación. De nada sirvió que se dijera que la devaluación era una "elevación del techo de la banda cambiaria" para evitar el uso de un lenguaje frontal, ni que el anuncio fuera hecho a través de un canal público, sin haber intentado dar explicaciones en forma directa a los principales inversionistas institucionales de los Estados Unidos. Fuera o no cierto, a los ojos de los inversionistas de los Estados Unidos, el gobierno mexicano había perdido el control de la situación, carecía de una estrategia para limitar los perjuicios a los inversionistas y había faltado a su palabra en cuanto al compromiso de no devaluar. Además, la devaluación anunciaba que las obligaciones indexadas al dólar ejercían una considerable presión sobre las finanzas públicas.⁹⁷ Y más aún, no fue de utilidad que entre los nuevos inversionistas en México hubiera administradoras de fondos de pensión carentes de experiencia en el manejo del riesgo cambiario.

Por último, a consecuencia de esa falta de comunicación, confianza y sinceridad, los inversionistas comenzaron a suponer que, de acuerdo con la lógica, el gobierno mexicano pudiera llegar a imponer el control de capitales, y hasta caer en el incumplimiento de sus obligaciones. Al fin y al cabo es lo que había hecho con las cuentas de Mexdólares a mediados de 1982, cuando fueron convertidas a pesos con una tasa de cambio casi 50% por debajo de la del mercado (véase capítulo II). El hecho de que al frente del Banco Central se encontrara la misma persona durante ambas crisis tampoco fue de utilidad. En cuanto empezó a circular el rumor de que se estaría considerando el control sobre la salida de capitales, o que existía la posibilidad de

⁹⁶ Curiosamente, se produjo una significativa superposición de funcionarios entre el gabinete saliente y el entrante, pero el Secretario de Hacienda de Salinas, Pedro Aspe, quedó fuera. Su exclusión inquietó a los inversionistas de Wall Street, los cuales adoptaron una postura de exagerada desconfianza.

⁹⁷ U.S. General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", pp. 72-73.

que se forzara una reestructuración de la deuda (vale decir, una cesación de pagos), se desencadenó el pánico.⁹⁸

Una manifestación de tal pánico se vio en la renuencia del mercado a renegociar los Tesobonos que debían ser rescatados en la semana inmediatamente posterior a la devaluación. Esta licitación fallida de Tesobonos desató nuevas presiones sobre el peso, a través de por los menos dos canales diferentes. Primero, la baja del peso obedeció simplemente a que, a medida que se cancelaban los Tesobonos, los pesos eran convertidos de inmediato a dólares. Segundo, lo cual no era enteramente de conocimiento público, los instrumentos de la deuda habían sido utilizados por los bancos mexicanos para una variedad de operaciones de mercado con derivados financieros (muchas de las cuales habían sido ideadas para evadir las medidas regulatorias oficiales), lo que pudo haber magnificado los efectos desestabilizadores de la devaluación.⁹⁹

Aunque los mecanismos varían según los casos, el del canje de los Tesobonos sirve como ejemplo.¹⁰⁰ Había alrededor de US\$ 16 000 millones en Tesobonos en operaciones de canje al momento de la devaluación.¹⁰¹ Los bancos mexicanos usaron estos canjes de Tesobonos en paraísos fiscales para influir sobre las tenencias en Tesobonos. En este tipo de operación con derivados financieros, el banco mexicano recibía el rendimiento obtenido por los Tesobonos a cambio de una sobretasa Libor multiplicada por una cantidad nominal de dólares. La ventaja del canje surgía de que se eludían las normas regulatorias de la Comisión Nacional de Valores, las cuales prohibían la tenencia de activos financieros para soportar operaciones.

En los días subsiguientes a la devaluación, el valor de mercado de los Tesobonos cayó. Esto se debió principalmente a los rumores sobre la posibilidad de que las autoridades mexicanas efectuaran un control de la salida de capitales, rumores que afectaron la licitación de Tesobonos durante la semana subsiguiente a la devaluación. El control de capitales hubiera perjudicado a los poseedores de Tesobonos, pues aunque su valor nominal estaba indexado al dólar, los Tesobonos debían rescatarse en pesos. La baja del valor del mercado de los Tesobonos provocaba la demanda de dólares al margen para compensar la pérdida de valor de la fuente de garantía. Así, los bancos mexicanos debían adquirir esos dólares, o bien liquidar la operación (lo que hubiese requerido de la aportación de una cantidad de dólares aún mayor).

⁹⁸ Una semana después de la devaluación recibí llamadas de servicios informativos con base en Nueva York preguntándome si el gobierno impondría el control de capitales o si dejaría de cumplir con sus obligaciones.

⁹⁹ David Folkerts-Landau y Peter M. Garber, "Derivative Markets and Financial System Soundness", informe preparado para el Programa sobre Solidez Bancaria y Política Monetaria en un Mundo de Mercados de Capital Global del Instituto del MAE y el FMI, 1997, p. 6. Estas operaciones comprendían canjes de Tesobonos y acuerdos de recompra y notas estructuradas.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 6-9.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 6-7.

La adquisición de dólares para satisfacer esta demanda marginal y los reposicionamientos tuvo mucho que ver con el alboroto en torno al valor de la moneda que se produjo en enero y febrero de 1995. El ataque masivo contra las reservas del Banco de México, el 20 de diciembre de 1994, también respondió a esta dinámica.¹⁰²

Cuando el peso comenzó a caer en picada a fines de diciembre, los Estados Unidos tomaron la iniciativa de proveer un paquete para el rescate de US\$ 18 000 millones.¹⁰³ Mas este monto resultó insuficiente para tranquilizar a los inversionistas, quienes temían que el gobierno de México se viera forzado a declarar la inconvertibilidad del peso. Ese temor se agravó cuando, mediante un elemental cálculo matemático, comprendieron que las obligaciones que vencían en 1995 (las cuales, suponiendo que en su mayor parte la deuda a corto plazo no sería renovada, se estimaban en unos US\$ 50 000 millones) eran mucho mayores que los recursos disponibles estimados. Las reservas internacionales del Banco de México rondaban los US\$ 6 000 millones y, según se ha visto, el primer paquete para el rescate consistió en US\$ 18 000 millones.¹⁰⁴ El paquete de rescate, sumado a las reservas internacionales, no alcanzó a cubrir la mitad de las obligaciones financieras de México para 1995.

Pronto resultó evidente que para calmar a los mercados y poner fin al drenaje financiero, el paquete de salvamento debía ser lo suficientemente importante como para apaciguar el temor a la suspensión de pagos. De otra manera, el furor por vender no se detendría y se extendería a otros mercados. Era fundamental hallar un acreedor de última instancia. Habiéndose tomado conciencia de esto, se armó un paquete de salvamento de casi US\$ 50 000 millones, con los Estados Unidos y el FMI a la cabeza, que fue anunciado a fines de enero de 1995.¹⁰⁵

Como ya se ha visto, diversos factores contribuyeron al efecto desestabilizador de la devaluación. Básicamente el episodio tenía muchos elementos propios de una profecía autocumplida. Los rumores iniciales sobre control de la salida de capitales no hubiesen alterado los mercados, los Tesobonos quizá habrían podido renegociarse y las presiones sobre el peso mediante operaciones intencionadas no hubiesen tenido lugar.¹⁰⁶ En la jerga de los economistas, México se encontraba en el mundo del equilibrio inestable, y los rumores sobre control de capitales llevaron al desequilibrio de la economía, es decir, a una posición en la que el peso caería "indefinidamente".¹⁰⁷

¹⁰² *Ibid.*, p. 9.

¹⁰³ La historia de los paquetes de rescate se trata detalladamente en el capítulo VII.

¹⁰⁴ Folkerts-Landau, *International Capital Markets*, p. 61.

¹⁰⁵ Véase capítulo VII.

¹⁰⁶ Aun cuando las operaciones con inversiones hechas en pesos estarían igualmente afectadas por la necesidad de apoyo.

¹⁰⁷ Para un tratamiento de la crisis mexicana en términos de modelos de equilibrio multiple, véase Calvo y Mendoza, "Mexico's Balance-of-Payments Crisis"; Harold L. Cole y Timothy J.

La finalidad de un paquete de rescate en estas circunstancias es evitar que las decisiones individuales del mercado lleguen a producir consecuencias que dejen a todo el mundo mal parado. Sin embargo, para que sea realmente eficaz, la medida financiera debe existir antes de que cundan rumores que generen expectativas adversas y, por ende, decisiones adversas. En México, el paquete de rescate llegó demasiado tarde para eso. Su principal contribución, como se verá en el capítulo VII, no fue impedir la crisis del peso, sino ponerle fin, evitando que se extendiera hasta alcanzar proporciones globales. Igualmente importante es que el paquete permitió a México entrar a los mercados internacionales de capitales mucho más pronto de lo que se esperaba.

Muchos analistas coinciden en cuanto a que, hasta que se produjo la crisis, había pocos indicios de la insolvencia de México.¹⁰⁸ De modo que, contrariamente a lo que sostenían los críticos del paquete, la idea de castigar a los inversionistas por tomar decisiones erradas en cuanto a sus inversiones estaba fuera de lugar. De esto, precisamente, se trata una crisis autocumplida: las inversiones que, en su origen, tal vez sean de bajo riesgo en sí mismas, pueden llegar a ser malas inversiones a consecuencia de la suma de los actos individuales de los agentes económicos —los cuales actúan racionalmente— que perjudican a todos. Los mercados internacionales de capitales son especialmente propicios a tales situaciones.¹⁰⁹ Más aún, la proliferación de los llamados derivados en los mercados internacionales de capitales “pueden tener efectos devastadores sobre la estabilidad macroeconómica, al acelerar la dinámica de las crisis, promoviendo errores de cálculo en relación con los riesgos del mercado e induciendo a los inversionistas a adoptar posturas arriesgadas en exceso al pretender evadir las regulaciones prudenciales”.¹¹⁰

Algunos analistas indican que la demora para modificar el tipo de cambio fue la principal causa de la debacle del peso.¹¹¹ Si bien nunca se sabrá con seguridad si un cambio en la política cambiaria en enero, abril, septiembre o hasta el 1° de diciembre de 1994 hubiese tenido menores consecuencias, es razonable suponer que, con mayor reserva de divisas en su poder y menos Tesobonos para rescatar, el gobierno hubiese podido hacer frente a la situación con más tranquilidad. Con sólo haber tenido mayores reservas para respaldar la nueva paridad del peso, las autoridades monetarias hubiesen me-

Kehoe, “A Self Fulfilling Model of Mexico’s 1994-1995 Debt Crisis”, *Journal of International Economics*, vol. 41 (noviembre de 1996), pp. 309-330, y Sachs, Tornell y Velasco, “The Mexican Peso Crisis”.

¹⁰⁸ Guillermo A. Calvo y otros, “Foreword”, *Journal of International Economics*, vol. 41 (noviembre de 1996), p. 220.

¹⁰⁹ Véase Guillermo A. Calvo, “Varieties of Capital Market Crisis”, en Guillermo A. Calvo y M. King, comps, *Debt Burden and Its Consequences for Monetary Policy*.

¹¹⁰ Folkerts-Landau and Garber, “Derivative Markets and Financial System Soundness”, p. 2.

¹¹¹ Véase, por ejemplo, Doobusch y Werner, “Mexico: Stabilization, Reform and No Growth”.

recido más credibilidad. Debe tenerse en cuenta que en diciembre de 1994 las reservas de divisas habían caído de US\$ 27 000 millones (en febrero de 1994) a US\$ 11 000 millones, y los Tesobonos pendientes de pago —todos por vencer en 1995— habían ascendido de menos de US\$ 3 000 millones en enero de 1994 a US\$ 29 000 millones, habiéndose transformado en alrededor de 81% de la deuda interna estatal a corto plazo, y estando en manos de acreedores extranjeros.¹¹² Pero lo más sobresaliente de la crisis del peso no fueron los errores de criterio en cuanto a la política elegida; sino que brindó la oportunidad de observar la volatilidad de acción de los mercados internacionales de capitales, y permitió observar sus efectos devastadores. En 1997, el mundo tuvo otra oportunidad de presenciar un fenómeno similar en Tailandia, Indonesia, Malasia, y el principal “tigre asiático”, Corea del Sur.¹¹³

¹¹² Véase *Informe Anual 1994*, Banco de México, pp. 192-199; y datos del *website* (en inglés) del Banco de México, “Economic Information, Historical Economic Series” (www.banxico.org.mx/public_html/inveco/serieci/csecomen.html).

¹¹³ “Asia Pledges \$16 Billion for Thai Bailout”, *Wall Street Journal*, 12 de agosto de 1997, página A10.

VII. RESCATE, RECESIÓN Y RECUPERACIÓN

EN CONTRASTE CON 1982, en ocasión de la crisis de 1994 el respaldo de los Estados Unidos ya existía formalmente dentro del marco de referencia para el Acuerdo Norteamericano de Finanzas (NAFA), que había sido firmado por los tres estados miembros del TLC en abril de 1994. De hecho, un paquete para el eventual respaldo financiero había sido discretamente acordado con los Estados Unidos, Canadá y los bancos centrales europeos durante la votación del TLC a principios de noviembre de 1993. En aquel momento existía el temor de que, si el TLC era rechazado por el Congreso de los Estados Unidos, el peso mexicano se vería sometido a un ataque especulativo. Como resultado, los gobiernos de los países industrializados acordaron disponer de US\$ 12 000 millones para operaciones de canje, de los cuales los Estados Unidos aportarían la mitad. Estos acuerdos se mantuvieron en secreto y expiraron el 31 de diciembre de 1993. México no utilizó esos recursos.¹

Luego, el 24 de marzo de 1994, el secretario del Tesoro, Lloyd Bentsen, y el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, dispusieron una línea de US\$ 6 000 millones para el canje, con aportaciones equivalentes cada uno, tras el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio.² Esta facilidad quedaría a disposición durante dos meses, al cabo de los cuales se esperaba que la presión sobre el peso hubiera cedido. No obstante, el 26 de abril los tres países miembros del TLC firmaron el marco de referencia para el TLC, estableciendo con carácter permanente el aporte de US\$ 6 000 millones de los Estados Unidos, en un acuerdo de canje con México y Canadá. Con este acuerdo, el Banco de Canadá y el Banco de México también incrementaron sus aportes de C\$ 200 millones a C\$ 1 000 millones (equivalentes a alrededor de US\$ 723 millones en aquel momento), en tanto la Reserva Federal y el Banco Central canadiense mantuvieron su compromiso de aportar US\$ 2 000 millones para operaciones de canje.³ Al poner en fun-

¹ Patricia A. Wertman "The Mexican Support Package: A Survey and Analysis", informe de la CRS al Congreso de Estados Unidos, 95-1006E (Congressional Research Service, Washington, 1995), p. 6.

² U.S. General Accounting Office, "México's Financial Crisis: Origins and Awareness, Assistance and Initial Efforts to Recover", informe GAO/GGD-90-56 (Washington, 1996), p. 82. Esta línea de crédito para el canje de bonos está sujeta a una revisión anual.

³ Patricia A. Wertman, "Mexico: Chronology of a Financial Crisis", informe de la CRS para el Congreso, 95-1007E (Congressional Research Service, Washington, 1995), pp. 3, 7. Con el NAFA, México podía efectuar operaciones multilaterales o bilaterales; las operaciones bilaterales con el Tesoro de los Estados Unidos serían llevadas a cabo bajo las normas del Acuerdo de Estabilización Cambiaria firmado ese mismo día.

cionamiento este acuerdo, los Estados Unidos y Canadá estaban brindando tácitamente su apoyo a la decisión mexicana de mantener su política cambiaria, tras el asesinato.

Se apeló al respaldo extra estadounidense cuando hizo falta otra aportación de US\$ 6 000 millones, reunidos con la mayor discreción por países europeos y Japón, con la ayuda de la Reserva Federal de los Estados Unidos, a fin de sostener al peso, inmediatamente antes de las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Quedaba entendido que, en vista de la incertidumbre generada por el asesinato de Luis Donaldo Colosio, se trataba de un momento inoportuno para modificar la política cambiaria. Al amparo de las facilidades de canje contingentes por US\$ 12 000 millones, de los cuales los Estados Unidos contribuirían con la mitad, México "podría girar hasta el 30 de septiembre, durante un periodo de 90 días, y todas las remesas debían cancelarse el 30 de diciembre".⁴ México no utilizó ninguna de las dos líneas de crédito contingente. Este episodio muestra que, al menos hasta agosto de 1994, los países industrializados estaban avalando implícitamente la política cambiaria de México (y, en un sentido más amplio, su política económica).

LA INESPERADA DEBACLE FINANCIERA

El incremento de los recursos financieros destinados al compromiso contingente de asistencia con México fue motivo de un examen más detallado de su situación económica por parte del Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal. La divulgación de una cantidad de documentos previamente clasificados revela que —especialmente en 1994— las autoridades monetarias de los Estados Unidos estaban monitoreando de cerca el acontecer económico de México, con especial referencia a la tasa de cambio.⁵ Tanto en el Tesoro como en la Reserva Federal predominaba la impresión de que el peso estaba sobrevaluado, pero no existía consenso respecto a cuánto ascendía esta sobrevaloración. Más aún, se recomendaba un cambio gradual, no traumático, que se efectuara como "parte de una política de concertación antes que una respuesta de emergencia frente a una crisis".⁶

La preocupación del gobierno de los Estados Unidos por la decisión de México de mantener su política cambiaria se profundizó después de las elecciones presidenciales, cuando, a pesar de la forma ordenada de los comicios que dieron la victoria al PRI, el ingreso de capitales no se reanudó. El gobier-

⁴ U.S. GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 88.

⁵ Estos documentos fueron desclasificados en respuesta a una solicitud del senador Alfonso D'Amato, feroz oponente del paquete de rescate estadounidense y de la política de la administración de Clinton hacia México. Para más detalles sobre este tema, véase *ibid*, capítulo 3.

⁶ Cuerpo de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal, "Mexican Exchange Rate Options", memorándum interno de circulación limitada, Washington, 17 de agosto de 1994, p. 6.

no mexicano intentó recobrar la confianza de los mercados al anunciar una renovación del Pacto, en septiembre, cuando quedó ratificada la política cambiaria. Para dar mayor credibilidad a ese acuerdo, el presidente electo Zedillo lo rubricó explícitamente. Sin embargo, las autoridades financieras estadounidenses se mantuvieron escépticas. Larry Summers, en aquel momento subsecretario de asuntos internacionales del Departamento del Tesoro, comentó:

El gobierno mexicano sorprendió a los mercados financieros mediante el anuncio de un nuevo Pacto con las esferas de los negocios y del trabajo, el sábado pasado. De máximo interés para nosotros, el acuerdo mantiene el ritmo de las devaluaciones del piso de la banda cambiaria ajustado a 4% anual... El anuncio mexicano nos presenta dos interrogantes. En primer término está el que hayan tomado la decisión adecuada respecto de la política cambiaria. En opinión de muchos analistas independientes de reconocida credibilidad, el peso aún está significativamente sobrevaluado. El déficit de cuenta corriente sigue siendo muy elevado, de 7% del PIB.⁷

A medida que aumentaba la incertidumbre sobre la economía mexicana y la posibilidad de mantener la tasa de cambio, al gobierno de los Estados Unidos comenzó a preocuparle que México recurriera a los fondos del acuerdo de contingencia establecido bajo el NAFA para sostener lo que se veía como una política insostenible. En esas circunstancias, altos funcionarios del Tesoro desaconsejaron que se tuviera en cuenta cualquier pedido al respecto.⁸ En un memorándum de octubre de 1994, dirigido al presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, en vísperas de una reunión con funcionarios mexicanos, Charles Siegman planteó lo siguiente:

⁷ Tesoro de los Estados Unidos, "México mantiene la política cambiaria vigente para la renovación del 'Pacto'", según el memorándum interno remitido por Lawrence H. Summers al secretario Bentsen el 27 de septiembre de 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", presentada por el senador Alfonso D'Amato, 29 de junio de 1995, p. 364. Las declaraciones de otro funcionario del Tesoro de los Estados Unidos sirven para ilustrar las preocupaciones de los Estados Unidos en ese momento: "La incierta perspectiva económica de México es un tema de interés prioritario y causa de cierta preocupación para los Estados Unidos. Es posible, aunque poco probable, que México solicite el visto bueno para hacer uso de su opción de canje antes del discurso del 1º de noviembre, en el cual el presidente Salinas hará el balance de su gestión. Las expectativas de un periodo poselectoral estable, con la reanudación del ingreso de capitales, no se han cumplido. El anuncio de un nuevo Pacto no tuvo el efecto deseado para el fortalecimiento del peso y pronto resultó postergado por los cuestionamientos de la estabilidad política surgidos a consecuencia del asesinato de Ruiz (Massieu)... Si bien la situación financiera inmediata podría mejorar, nos preocupa que el sistema de tipo de cambio pudiera interferir con el crecimiento económico y aumentar el de por sí significativo déficit de cuenta corriente". Secretario del Tesoro, memorándum interno de Timothy Geithner al secretario Lloyd Bentsen, 2 de octubre de 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", pp. 335-339.

⁸ Véase, por ejemplo, el memorándum de Lawrence Summers dirigido a Lloyd Bentsen, 14 de octubre de 1994, en D'Amato, "Report on the Mexican Economic Crisis", p. 301.

Tal vez usted desee señalar que, en tanto entendemos los motivos por los cuales los funcionarios mexicanos prefieren operar con una tasa de cambio relativamente fija (respecto al dólar estadounidense), resultan preocupantes el riesgo y los costos que acarrea el intento de mantener una tasa de cambio insostenible. Podría resultar costoso para el logro de los objetivos más amplios de crecimiento económico en México; podría alterar los mercados financieros mexicanos y las relaciones financieras y comerciales de México con los Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos deben estar conscientes de que no podrán confiar en que los Estados Unidos les vayan a proporcionar apoyo financiero a través de las líneas de la Reserva Federal o el Tesoro para sostener una tasa de cambio inapropiada. Las líneas de canje están para solucionar lo que se consideran alteraciones transitorias de los mercados, no para afianzar un régimen cambiario insostenible.⁹

El contenido de los documentos disponibles deja bien claro que los funcionarios del Tesoro de la Reserva Federal observaban de cerca los mercados mexicanos y las modificaciones de las políticas, y que estaban en desacuerdo con la decisión de las autoridades mexicanas de mantener la política cambiaria luego de las elecciones presidenciales. No obstante, los documentos también revelan que los Estados Unidos no tenían la certeza de que México se viera obligado a devaluar su moneda ni estaban al tanto —lo cual es más importante— de los efectos potencialmente devastadores que una repentina devaluación tendría en la confianza de los mercados.¹⁰ Asombrosamente, no se tuvieron en cuenta los riesgos ocasionados inicialmente por la conversión cada vez más acelerada de los bonos Cetes (cotizados en pesos) a Tesobonos (cotizados en dólares). Tampoco se tuvo en cuenta que una gran proporción de estos últimos estaba en manos de inversionistas extranjeros. Por último, se obvió totalmente la creciente caída de las reservas internacionales ante el avance de los Tesobonos. Aparentemente, ni el FMI ni el Banco Mundial tomaron en cuenta esos hechos, lo que resulta verdaderamente notable, ya que los Tesobonos por saldar en poder de extranjeros serían una de las causas fundamentales del desastre financiero. Al igual que sus pares del FMI y el Banco Mundial, las autoridades de los Estados Unidos no estaban preparadas para el peor de los casos.

Aunque sabían que el peso estaba sometido a una considerable presión y habían considerado una amplia gama de políticas alternativas con sus cole-

⁹ Cuerpo de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, "Background Material for October 20 Visit by President-elect Zedillo's Adviser Luis Tellez", memorándum para uso interno de Charles J. Siegman al presidente del directorio de la Reserva Federal, Greenspan, 19 de octubre de 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", pp. 383-84.

¹⁰ Con respecto a la incertidumbre en cuanto a que México se viera en la necesidad de devaluar su moneda en un memorándum preparado para Summers, se dice que "no hay ninguna señal evidente sobre el horizonte inmediato capaz de presionar, o forzar la decisión [de devaluar]". "Mexico: Planning for the Next Stage", 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", p. 417.

gas mexicanos en distintas oportunidades, las autoridades estadounidenses no recibieron ninguna advertencia acerca de la decisión del gobierno mexicano de modificar su política cambiaria, cuando finalmente sucedió. En un memorándum del Tesoro fechado el 19 de diciembre, el día anterior al anuncio de la modificación de la banda cambiaria, un funcionario estadounidense manifestó su preocupación por las noticias procedentes de México con respecto a las presiones sobre el peso y por la posibilidad de que "los mexicanos bien podrían decidir 'retirarse del mercado' antes o inmediatamente después de Navidad, sin consultarnos".¹¹

Los temores expresados abiertamente por el funcionario estadounidense estaban bien fundados. La misma noche en que fue escrito el memorándum, el gobierno mexicano convocó a una reunión de emergencia del Pacto y al día siguiente, 20 de diciembre, el secretario de Hacienda, Jaime Serra, anunció que el techo de la banda cambiaria dentro del cual se permitía fluctuar al dólar sería aumentado 15%. El tiempo se había acabado para el gobierno mexicano y para el Tesoro de los Estados Unidos: la modificación de la política cambiaria se produjo cuando las reservas eran insuficientes, sin margen para preparar un plan económico con apoyo financiero del vecino país del norte que amortiguara el impacto de la devaluación. La prevención no funcionó, de modo que el paso siguiente sería la reparación del daño.

Aun cuando los funcionarios del Tesoro y la Reserva Federal percibieron que los cambios de la política del régimen cambiario no habían sido bien recibidos por los mercados, ni el gobierno mexicano ni el de los Estados Unidos advirtieron lo catastrófico que resultaría el derrumbe de los mercados que ocurrió a continuación.¹² Muy pronto se comprendió que las percepciones

¹¹ El autor del memorándum dice luego: "Quedaremos desubicados si México toma medidas sin consultarnos... Temo que una devaluación tenga un impacto negativo sobre el apoyo del Congreso para nuestras iniciativas respecto a la política comercial, especialmente si llegara a producirse de modo unilateral. El inconveniente de iniciar los contactos es que podría dar lugar a un pedido de activación de los canjes, para lo cual éste no parece ser el momento oportuno. No se obtendría ningún crédito. Apparentemente, los inversionistas no están preocupados por la importancia del déficit de cuenta corriente, ni por la posibilidad de una devaluación. Se preocupan por Chiapas y por la posibilidad de que se extienda la intranquilidad política. Por eso, una devaluación podría tener un efecto nulo sobre la reanudación de las inversiones". "Contactar a México antes de que intenten actuar", memorándum del Tesoro de los Estados Unidos de diciembre de 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", p. 428.

¹² Para dar un ejemplo, con motivo de la devaluación, un funcionario del Tesoro escribió lo siguiente: "Nosotros creemos que los mercados han estado a la espera de que el gobierno mexicano tome una medida respecto al tipo de cambio y que los ingresos de capital habrán de aumentar. Probablemente haya bastante volatilidad en el mercado de cambios por un breve lapso, y a continuación se registre un fortalecimiento del peso... Cuando se haya despejado la humareda, tal vez a comienzos del año próximo, esperamos que el peso se estabilice alrededor de 8-12% por debajo de su valor en la plaza antes de la aplicación de la nueva política... A modo de conjetura, suponemos que, en lo fundamental, la devaluación no afectará el curso macroeconómico mexicano ni alterará la mejor perspectiva económica que se vislumbra para

nes de los funcionarios mexicanos y estadounidenses acerca del efecto potencial de los anuncios del 20 de diciembre eran erróneas. Un día después de la devaluación, se perdieron reservas del orden de los US\$ 5 000 millones. El 22 de diciembre las autoridades mexicanas no tuvieron más remedio que permitir la flotación del peso. Desde entonces, México ha tenido una tasa de cambio flotante, con escaso intervencionismo ulterior.¹³

A partir del 21 de diciembre, el Tesoro de los Estados Unidos se involucró intensamente. En un memorándum preparado para el secretario entrante, Rubin, Larry Summers menciona que el secretario saliente, Bentsen, había autorizado la activación de la línea de canje, que el Tesoro estaba aconsejando a México cómo debía hacer frente a las circunstancias, que la Reserva Federal de Nueva York estaba organizando una reunión del secretario Serra con las principales instituciones financieras para el 22 de diciembre, y que el propio Summers se comprometía a lograr una cobertura favorable de la prensa para estas medidas.¹⁴ La línea de canje con Canadá también fue activada.

Sin embargo, ninguna de las medidas anunciadas logró tranquilizar los mercados. El secretario Serra no fue bien recibido en Nueva York y renunció a los pocos días. El 28 de diciembre, Guillermo Ortiz ocupó el puesto de secretario de Hacienda y Crédito Público.¹⁵ Dos días antes, el peso llegó a su piso en 1994, con 5.7 pesos por dólar, y el gobierno debió suspender la licitación de Tesobonos porque no se esperaba que hubiera interesados dispuestos a pagar una tasa de interés razonable. El mismo día, el gobierno mexicano anunció que estaba preparando un nuevo plan económico que sería presentado el 2 de enero de 1995.

Evidentemente, ni las autoridades mexicanas ni el gobierno de los Estados Unidos ni el FMI u otras instituciones financieras se imaginaban lo que sucedería, *verbigracia*: que inversionistas extranjeros, en particular en Tesobonos, no

1995. Lo que es más, la devaluación no ha tomado por sorpresa a la mayoría de los inversionistas experimentados. Al margen de que en los próximos días muchos mexicanos dirán que ya lo habían anticipado, y que el episodio tiene antecedentes, la nueva política puede tener efectos saludables, a diferencia de las consecuencias traumáticas de anteriores devaluaciones". Tesoro de los Estados Unidos. "Bi-Weekly Report on Mexico", 20 de diciembre de 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", pp. 432, 434.

¹³ El 22 de diciembre de 1994, la Comisión de Política Cambiaria adoptó el sistema de tasa flotante. Banco de México, *The Mexican Economy, 1995: Economic and Financial Developments in 1994, Policies for 1995* (México, 1995), p. 43. A partir de 1990, el Banco de México limitó el incremento anual de sus créditos, siendo éste el principal procedimiento aplicado para controlar la base monetaria a través del Banco Central. Así, pues, el Banco de México sólo modifica las tasas de interés y, por extensión, el tipo de cambio y la demanda agregada a través del manejo del crédito interno. Véase Banco de México, *The Mexican Economy, 1996: Economic and Financial Developments in 1995, Policies for 1996* (México, 1996), pp. 35-36.

¹⁴ Lawrence Summers, "Mexican Devaluation", memorándum a Robert Rubin, 21 de diciembre de 1994, en D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", pp. 438-39.

¹⁵ U.S. GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 74.

renovarían los bonos del gobierno en su poder. Querían liquidarlos y convertir el producto en dólares a su vencimiento. Puesto que las reservas mexicanas, incluidas las líneas de canje, distaban bastante de las cifras que pagar en 1995, el fantasma de la suspensión de pagos comenzó a rondar por Wall Street.

La falta de un plan económico claro y detallado en el momento de la devaluación del peso aumentó la incertidumbre. Pero según se ha podido apreciar mejor retrospectivamente, el problema de la falta de credibilidad de parte de los operadores del mercado no estaba relacionado únicamente con la actitud titubeante de las autoridades mexicanas. De no haber habido la suma de US\$ 17 000 millones en Tesobonos en poder de inversionistas extranjeros (de los cuales US\$ 10 000 millones vencerían en enero, directamente), US\$ 18 000 millones en obligaciones de bancos comerciales, con vencimiento en 1995, y así sucesivamente, probablemente no se hubiera producido una deblacle financiera después de la devaluación.

SE AMPLÍA EL PAQUETE DE RESCATE

Al cabo de unos días se estableció la certeza de que el origen de la incertidumbre estaba en el perfil de la deuda mexicana y, más aún, en la respuesta a esta situación. Primero, las autoridades de los Estados Unidos y de México advirtieron que las medidas financieras de emergencia dispuestas por el NAFA serían insuficientes. Esto dio lugar al paquete de US\$ 18 000 millones anunciado el 2 de enero de 1995, que consistía en una ampliación de las facilidades de canje instituidas dentro del NAFA, de US\$ 6 000 millones a US\$ 9 000 millones; US\$ 5 000 millones de otros gobiernos a través del Banco de Saldos Internacionales (BIS); C\$ 1.5 000 millones (entonces equivalentes a unos US\$ 1.1000 millones) de Canadá, que asimismo amplió su aporte más allá de lo establecido en el convenio del NAFA; y un acuerdo contingente por US\$ 3 000 millones de bancos internacionales.¹⁶

Se suponía que una aportación total de US\$ 18 000 millones calmaría a los agentes del mercado, ya que cubriría el valor de los Tesobonos con vencimiento en 1995 en poder de los extranjeros. En el capítulo anterior quedó aclarado el mecanismo por el cual los derivados (como los canjes de Tesobonos), en combinación con los rumores sobre la posibilidad de que las autoridades mexicanas llegaran a imponer restricciones a los movimientos de capitales, contribuyeron a debilitar el peso. Cuando se anunció el paquete de

¹⁶ La mitad de los US\$ 3 000 millones adicionales provistos para incrementar la operación de canjes fueron aportados por el Tesoro de los Estados Unidos bajo un Acuerdo Temporal para la Estabilización Cambiaria (TESA, por sus siglas en inglés), que se firmó el 4 de enero de 1995, y tenía como límite el 3 de abril de 1995. Los restantes US\$ 1.5000 millones llegaron desde la Reserva Federal. Véase U.S. GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 75.

US\$ 18 000 millones, el proceso de autocumplimiento de la crisis ya se había puesto en marcha. Entonces no sólo los inversionistas en Tesobonos estarían temiendo los controles de capitales o una reestructuración forzada de la deuda. El pánico cundió con rapidez entre otros inversionistas en bonos mexicanos. Los US\$ 18 000 millones evidentemente no alcanzarían a cubrir los certificados de depósitos en poder de inversionistas extranjeros en bancos mexicanos, además de otras obligaciones a corto plazo que vencerían en 1995. Se suponía, o más bien se esperaba, que en gran medida fuesen renegociados. Pero esta suposición no coincidía con los criterios de los acreedores, y la presión sobre el peso continuó. Mediante un simple cálculo aritmético, los inversionistas estimaron que los vencimientos de 1995 (de alrededor de US\$ 50 000 millones, ante la suposición de que no se renegociaría la mayor parte de la deuda pública y privada de corto plazo, con excepción de los créditos interbancarios) serían mucho mayores que los recursos disponibles: las reservas internacionales del Banco de México eran de unos US\$ 6 000 millones, y el primer paquete de rescate agregado a las reservas apenas alcanzaría a cubrir la mitad de las obligaciones para 1995, de por lo menos US\$ 50 000 millones.¹⁷

Al finalizar la primera semana de enero, el secretario de Hacienda de México, Guillermo Ortiz, pudo apreciar que el problema era mucho más espinoso de lo que se anticipaba. El 6 de enero corrió la noticia de que algunos bancos mexicanos no estaban en condiciones de renovar los certificados de depósitos en poder de extranjeros, lo que precipitó una nueva fuga a partir del peso. Se advirtió con claridad que habría grandes dificultades para saldar las deudas a corto plazo del gobierno, con vencimiento a principios de 1995. En ese momento, las autoridades mexicanas comenzaron a tratar los términos de un acuerdo con el FMI y a explorar otras posibilidades de respaldo con el Tesoro de los Estados Unidos.

La opinión de los mercados se refleja en una anécdota narrada por un alto funcionario del FMI, quien dijo que un administrador de fondos se quedó mirándolo con perplejidad al escuchar que las autoridades mexicanas se habían comprometido a equilibrar el presupuesto para 1995. Su respuesta fue una pregunta punto menos que aterradora: ¿Habrían incluido los mexicanos los vencimientos de Tesobonos para 1995 en el debe de su cuenta?

¹⁷ Las estimaciones del total de las obligaciones a corto plazo en dólares con vencimiento en 1995 incluyen los siguientes montos: US\$ 6.3 000 millones para amortizar la deuda pública externa a corto plazo; US\$ 1 000 millones para el FMI; aproximadamente US\$ 6 000 millones para amortizar deuda pública externa a largo plazo; US\$ 8.2 000 millones de deuda extrabancaria del sector privado; y US\$ 29 000 millones de Tesobonos (no clasificados como deuda externa, pero que figuraban con denominación en dólares). La suma de estos importes totaliza US\$ 50.5 000 millones, con vencimiento en 1995, y dando por sentado que serían renegociados US\$ 24.1 000 millones de deuda interbancaria.

Los US\$ 40 000 millones en garantías de crédito

El 9 de enero de 1995, México giró US\$ 500 millones sobre la línea de canje de los Estados Unidos y C\$ 80 millones sobre la canadiense. El Banco de México empleó estos recursos para frenar la corrida cambiaria y proteger al peso, que, pese a ello, continuó en picada. El 10 de enero, el dólar cerró a 5.75 pesos, y los mercados de valores, en México y otros lugares del mundo, cayeron estrepitosamente.¹⁸ La reacción solidaria de los otros mercados con el de México se puede advertir en la evolución de los rendimientos (*stripped yields*) de los bonos Brady, a la par para Argentina, Brasil, Bulgaria, Marruecos, Nigeria, Polonia y Filipinas.¹⁹

Edwin Truman, director de la División de Finanzas Internacionales del cuerpo de gobernadores de las Reservas Federales, señaló:

Cuando se manifestó la crisis, los inversionistas entraron en pánico; no sólo los de la Bolsa de Valores de México y los inversionistas en instrumentos de la deuda mexicana, sino los tenedores de instrumentos similares emitidos por deudores en otros países, especialmente en aquellos de la región que parecían estar atravesando circunstancias parecidas. Estas ventas de activos, por efecto del contagio, obedecían por lo menos a dos tipos de fuerzas. Primero, a medida que aumentaba la percepción de los riesgos y caían las utilidades, los inversionistas se sintieron inducidos a dejar de invertir. En segundo término, los tenedores institucionales del tipo de los fondos comunes, ante la perspectiva de tener que restituir fondos a sus ahorradores, prefirieron una mayor liquidez, no sólo a costa de los papeles mexicanos, sino también de los otros países, sobre todo porque aún podían hacerlo acotando sus pérdidas del principal.²⁰

El que esto constituyera el preludio de la debacle financiera de la totalidad del mundo en vías de desarrollo no se puede demostrar. Sin embargo, los indicios de que tal cosa fuera posible estaban a la vista. Esta agorera posibilidad y el hecho de que México estuviese al borde de la suspensión de pagos llevó al presidente Clinton a anunciar el 11 de enero que "Estados Unidos hará todo lo que esté a su alcance para ayudar a México a superar lo que yo considero que es, y debiera ser, nada más que una crisis de corto plazo".²¹ El impacto de las palabras de Clinton se hizo sentir casi instantánea-

¹⁸ La Bolsa de Valores mexicana cerró con una baja de 6.26% el 10 de enero de 1995 (*Newsday Marketline*).

¹⁹ Edwin M. Truman, "The Risks and Implications of External Financial Shocks: Lessons from Mexico", Informe 535 para la Discusión sobre Finanzas Internacionales (del Consejo del Sistema de la Reserva Federal, Washington, enero de 1996), cuadros 1 y 2.

²⁰ *Ibid.*, p. 10.

²¹ A continuación de las consultas preliminares con líderes del Congreso la noche del 10 de enero de 1995. Clay Chandler y Tod Robberson, "Clinton Pledges More Financial Help for Mexico", *Washington Post*, 12 de enero de 1995, p. A19. El 13 de enero, México hizo uso de un

mente en los mercados financieros de México: el índice del mercado de valores mexicano, por ejemplo, revirtió su tendencia a la baja literalmente un minuto después del discurso de Clinton.

La noche siguiente, Clinton anunció su propuesta de solicitar autorización al Congreso para otorgar a México garantías de crédito por US\$ 40 000 millones, paquete semejante al que otorgó garantías por US\$ 10 000 millones a Israel en 1992.²² El presidente obtuvo el apoyo de los jefes de bancada de ambos partidos y, por lo menos inicialmente, parecía posible que se lograra una rápida aprobación de la iniciativa. Pero no fue así. Los congresistas de ambos partidos se sentían, por decirlo de alguna manera, incómodos al aprobar un paquete de ayuda económica a México al mismo tiempo que impulsaban medidas de austeridad dentro de los Estados Unidos. Más aún, muchos de los nuevos congresistas republicanos eran aislacionistas y opuestos al TLC y a México. Las exigencias planteadas ante México fueron en aumento y finalmente llegaron a cubrir en su totalidad las diferencias y la agenda bilateral pendientes: los inmigrantes, la política respecto de Cuba, las extradiciones, el narcotráfico y otros asuntos. Al mismo tiempo, resultó claro que el Congreso estadounidense no aprobaría un proyecto que fuera también aceptable para el gobierno de México, por lo menos en un futuro próximo.²³

Interviene el FMI

Parecía sorprendente que en el paquete de asistencia del NAFA expandido por US\$ 18 000 millones, anunciado a principios de enero, no hubiera participado el FMI. Funcionarios del Fondo estuvieron efectivamente en México a fines de diciembre; sin embargo, las autoridades mexicanas se mostraron renuentes a entablar negociaciones con el FMI, porque temieron que su voluntad de pactar un acuerdo fuese percibida como síntoma de debilidad. No era que las autoridades mexicanas estuvieran en desacuerdo con las recomendaciones del FMI, como había sido el caso de López Portillo en 1982. El problema principal era el mensaje: los países que recurrían al FMI habían fracasado. En el caso de México, a comienzos de 1995, el mensaje debía ser, al menos en opinión de los funcionarios mexicanos, que su gobierno había sido y continuaría siendo confiable. La crisis de confianza se entendió como resultado de una malinterpretación que se vería reforzada en caso de que se

swap a corto plazo por US\$ 280 000 millones, del Fondo de Estabilización Cambiaria (Exchange Stabilization Fund).

²² Clay Chandler y Martha Hamilton, "U.S. Plan to Aid Mexico Calms Financial Markets: Loan Guarantees Get Cautious Hill Backing", *Washington Post*, 14 de enero de 1995, p. D1.

²³ Para más detalles, véase el relato de Jorge Montaña, "El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos* (Fondo de Cultura Económica, México, 1998).

formalizara un acuerdo con el FMI. La resistencia se basó en la suposición prevaleciente —y según se advierte retrospectivamente, errada— de que la reacción de los mercados sería transitoria y pronto retornaría a la normalidad, es decir, que las obligaciones a corto plazo con vencimiento en 1995 serían renegociadas.²⁴

La negativa a acudir al FMI cesó en cuanto las autoridades mexicanas comprendieron que el pánico en los mercados iba en aumento. En particular, se convencieron de la necesidad de negociar con el FMI con motivo de los incidentes que rodearon la no-renovación de los certificados de depósito emitidos por el Banco de México, a fines de la primera semana de enero de 1995. En aquel entonces, y poco después de anunciarse el plan económico mexicano, Michael Camdessus, director ejecutivo del FMI, dijo que el Fondo comenzaría una ronda de negociaciones con las autoridades mexicanas. Sin embargo, el anuncio de un inminente acuerdo con el FMI no pareció haber influido mayormente en la falta de confianza de los mercados.

El 26 de enero de 1995, el FMI anunció que México había solicitado un acuerdo *standby* por 18 meses, de US\$ 7.8 000 millones (equivalente a 300% de la cuota que le correspondía). Este acuerdo fue preparado y las cifras fueron establecidas, habida cuenta de que los Estados Unidos ofrecerían garantías crediticias por US\$ 40 000 millones. En lo fundamental, el acuerdo se establecía sobre cifras similares a las que el plan económico mexicano anunciara el 2 de enero en cuanto a recortes fiscales, si bien el gobierno mexicano convino en incrementar los recortes si la evolución de la tasa de cambio y el déficit de la cuenta corriente lo hacían indispensable.²⁵

El problema por el acuerdo con el FMI fue que los mercados no quedaron convencidos —y estaban en lo cierto— de que pudieran alcanzarse las metas del programa económico de principios de enero.²⁶ Para fines de ese mes ya era evidente que el supuesto de una tasa cambiaria de 4.5 nuevos pesos frente al dólar y una inflación estimada de 19% anual para 1995 eran poco realistas. Es probable que la aprobación de esas metas, en ese momento, haya erosionado más la credibilidad del FMI de lo que pudiera respaldar la de México.

²⁴ Esta interpretación fue compartida por muchos analistas en México. Recuerdo vivamente que, a fines de enero, sostuve varias discusiones con diversos colegas con la intención de persuadirlos de que México se hallaba ante una muy grave crisis económica, quizá la más grave de la era posrevolucionaria.

²⁵ U.S. GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 128.

²⁶ En realidad, el acuerdo con el FMI incluía cláusulas contingentes para intensificar el ajuste fiscal, por ejemplo, ante la eventualidad de que no se logaran los resultados esperados en la estabilidad cambiaria y la inflación. Sin embargo, los términos de estos acuerdos se mantuvieron siempre en secreto y, en este caso, dada la crisis de confianza, se consideró inoportuno el cuestionamiento del programa mexicano por parte del FMI desde su comienzo.

El paquete de rescate financiero de 1995

Como ya se ha señalado, a fines de enero se fue haciendo cada vez más evidente que el paquete de garantías crediticias de los Estados Unidos no recibiría la aprobación del Congreso, y que si hubiera sido puesto a votación a la brevedad, no habría sido aprobado. Como resultado, hubo una nueva fuga de capitales. El peso comenzó otro descenso que parecía incontrolable. Esto dio lugar a las dos decisiones más dramáticas en este episodio. El 31 de enero de 1995, el presidente Clinton anunció que ejercería su autoridad ejecutiva para proporcionar a México hasta US\$ 20 000 millones en préstamos y garantías de crédito a través del Fondo de Estabilización Cambiaria (ESF). Se trataba de la cifra más importante empleada en este rubro y triplicaba la asistencia financiera a México de mediados de 1982, calculada en términos reales. Simultáneamente, Michael Camdessus anunció que el FMI aumentaría el acuerdo *standby* de 18 meses a la cantidad de US\$ 17.8 000 millones, la mayor suma aportada por el FMI en función de su valor absoluto y como porcentaje de la cuota de un país.²⁷

Además de las aportaciones sin precedentes del gobierno de los Estados Unidos y del FMI, el paquete incluiría los de otros países industrializados, a través del Banco de Saldos Internacionales (BIS): US\$ 1 000 millones de Canadá, US\$ 1 000 millones en canjes cambiarios de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, los cuales no se hicieron efectivos, y US\$ 3 000 millones en nuevos créditos de bancos comerciales, que tampoco se hicieron efectivos. El total llegaba a casi US\$ 53 000 millones. Empero, solamente pudo disponerse de los US\$ 20 000 millones de los Estados Unidos, los US\$ 17.8 000 millones del FMI, y US\$ 1 000 millones de Canadá, amén de préstamos por US\$ 3 000 millones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en total (cuadro VII.1). Aunque el préstamo del BIS se concretó en el papel, resultó de escasa utilidad, por los rigurosos condicionamientos para su aplicación.

En realidad, otros países industrializados veían las dificultades financieras de México como un problema de los Estados Unidos y, por ende, no se afanaban para proporcionar su ayuda. Algunos, al parecer, expresaron su fastidio por haberles sido requerida.

Del total del paquete de rescate, los US\$ 7.8 000 millones del crédito *standby* del FMI estuvieron disponibles de inmediato. Una limitación en el resto de los fondos se refería a que estarían disponibles en partes, cuya disponibilidad efectiva dependería del estricto cumplimiento de determinadas

²⁷ La reglamentación vigente estipula que los países miembros del FMI pueden tener acceso a un importe equivalente a 100% de su cuota anual, con un tope acumulativo de 300%. El acuerdo del 1º de febrero de 1995 equivalía a un porcentaje sin precedentes, igual a 688.4 de la cuota de México.

CUADRO VII.1. *Paquete de rescate financiero, 1995*

Item ^a	Miles de millones de US\$ (salvo aclaración en contrario)
Total	48.8 ^b
Estados Unidos	20.0 ^c
Desembolsos	13.5 ^c
Pagos efectuados por México a partir de febrero de 1996	3.0 ^d
Pagos efectuados por México a partir de agosto de 1996	10.0 ^d
Pagos efectuados por México a partir de enero de 1997	13.5 ^e
Deuda pendiente a partir de enero de 1997	ninguna
Fondo Monetario Internacional	17.8 ^f
Desembolsos	3.0 ^f
Deuda pendiente a partir de junio de 1997	9.0 ^g
Canadá	1.0 ^h
Desembolsos	350 millones
Deuda pendiente a partir de febrero de 1996	ninguna
Banco de Liquidaciones Internacionales	10.0 ⁱ
Desembolsos	ninguno

^a El paquete de rescate fue anunciado el 31 de enero de 1995. No incluye las aportaciones iniciales, que no llegaron a efectuarse.

^b General Accounting Office (Contaduría General), "Mexico's Financial Crisis: Origins, Awareness, Assistance and Initial Efforts to Recover", GAO/GGD-96-56 (Washington, 1996), p. 109.

^c Exchange Stabilization Fund (Fondo Estabilizador de Divisas); monto máximo disponible. Los fondos podían aplicarse para canjes de moneda a corto plazo, préstamos a mediano plazo y para garantizar títulos, GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 109.

^d Los 3 000 millones que se habían pagado en febrero de 1996 consistían principalmente de canjes (*swaps*) a corto plazo. Los restantes US\$ 10.5 000 millones en *swaps* a mediano plazo debían cancelarse entre junio de 1997 y junio de 2000. Departamento del Tesoro, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (diciembre de 1996), p. 1 y anexo, "Programa de amortizaciones".

^e David Wessel y Craig Torres, "Mexico Will Close Out Its Debt to U. S.", *Wall Street Journal*, 16 de enero de 1997, p. A10.

^f Un acuerdo *standby* por 18 meses fue anunciado el 1º de febrero de 1995. Del monto total, US\$ 7.8 000 millones quedaron disponibles de inmediato, pagaderos a cinco años, con un periodo de gracia de un año y cuarto. GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 110, 127.

^g Leslie Crawford, "Mexico to Repay Dollars 6 Bn Notes", *Financial Times*, 18 de junio de 1997, p. 6.

^h *Swaps* a corto plazo, GAO, "Mexico's Financial Crisis", P. 110, y Dow Jones, News/Retrieval, "Canada Reports Mexican Repayment of Support", 6 de marzo de 1997.

ⁱ Los plazos eran demasiado breves. Fondos no utilizados por México, GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 110.

condiciones y metas por parte de México. La disponibilidad de los préstamos del ESF también dependería de factores políticos internos de los Estados Unidos. A causa de la vehemencia de los críticos del paquete de auxilio estadounidense en el Congreso, el gobierno se condujo con creciente cautela en el manejo de los préstamos del ESF a México, en particular después de que el obje-

tivo de solucionar el problema mexicano de liquidez a corto plazo se hubo alcanzado.²⁸

El anuncio del paquete puso fin a las ventas de pánico, pero no reestableció una confianza duradera, en parte porque el paquete no brindaba la disponibilidad inmediata de la totalidad de los fondos. Pero la falta de confianza también estaba relacionada con la incertidumbre económica y política que prevalecía en México.²⁹ Curiosamente, el respaldo del FMI para el plan económico tampoco restauró la confianza de los mercados. Se planteaban numerosos interrogantes acerca de que fueran realistas las metas fijadas en el programa económico anunciado a principios de enero. Pronto pudo advertirse que no lo eran; en particular, el tipo de cambio adoptado por el plan, de 4.5 pesos por dólar, resultaba insostenible, aun sin mediar evento extraordinario alguno.

Las condiciones para la asistencia de los Estados Unidos

Las condiciones para la disponibilidad efectiva del paquete estadounidense de US\$ 2 000 millones, con base en el ESF, se establecieron formalmente en el acuerdo entre los Estados Unidos y México para la estabilización económica de México, firmado el 21 de febrero de 1995, que gobierna el préstamo estadounidense y las garantías crediticias para México. El acuerdo especificaba que los desembolsos podían efectuarse en el término de un año y podían renovarse una vez, por seis meses.³⁰ Como parte de este acuerdo, y dado que la utilización de fondos del ESF requería garantías de la existencia de recursos para la devolución, el gobierno convino en que depositaría los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo por Pemex y sus dos subsidiarias exportadoras en una cuenta especial de transferencias del Banco de la Reserva Federal de Nueva York (Acuerdo de Facilidades sobre Ingresos Petrolíferos; es decir, el anexo A del acuerdo de referencia de 1995).³¹ Mientras se rene-

²⁸ El ataque contra el gobierno fue encabezado por el senador Alfonso D'Amato, presidente del Comité del Banco del Senado, quien se oponía enérgicamente a que se incrementara el paquete de rescate. D'Amato sostuvo varias audiencias, en el curso de las cuales la mayoría de los testigos que no pertenecían al gobierno se manifestó negativamente en cuanto al paquete y a México. También hostilizó desde la prensa a los principales promotores de la iniciativa en los Estados Unidos.

²⁹ Véase por ejemplo, Jeffrey Frieden, "Political sources and Political Lessons of the 1994-1995 Mexican Crisis", preparado para ser presentado en la reunión de la Fundación Carnegie-Banco Mundial sobre la Crisis Mexicana, texto mim. (Washington, octubre de 1995).

³⁰ U.S. GAO, "México's Financial Crisis", pp. 118-20. Al finalizar el primer año se otorgó una prórroga por seis meses. El acuerdo concluía el 21 de agosto de 1996. Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (U.S. Department of Treasury), *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (Washington, diciembre de 1996), resumen de agosto.

³¹ El carácter de transferencia de esta cuenta significa que las utilidades no se acumulan en

gociaba el acuerdo sobre el paquete, México giró sobre el ESF en una operación de *swap* de corto plazo, esta vez por US\$ 1 000 millones.³²

El marco de referencia del acuerdo de 1995 también señalaba que México era responsable del pago de todos los gastos y honorarios por los informes, notificaciones y consultas requeridos y, en el caso de los canjes de mediano plazo, debía pagar intereses suficientes para cubrir los costos del riesgo crediticio que tuviera para el gobierno de los Estados Unidos. Lo más importante es que, con este acuerdo, el gobierno mexicano se comprometió a cumplir con el programa del FMI y otros requisitos establecidos por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos en su memorándum de política económica (anexo C del marco de referencia del acuerdo). Esencialmente, este último reafirmaba y profundizaba los compromisos asumidos por México ante el FMI. En particular, el gobierno mexicano se comprometió a no intervenir en el mercado cambiario haciendo uso de reservas de divisas, sino mediante la política fiscal y monetaria. Además, se comprometió a difundir de manera sistemática y transparente información periódica sobre una cantidad de variables y decisiones de política económica, y a continuar con las reformas estructurales.

El anuncio de un nuevo paquete de rescate a fines de enero detuvo el descenso en picada del peso. Sin embargo, los mercados continuaron intranquilos hasta que el gobierno de México anunció un nuevo programa económico, con metas más realistas y creíbles, el 9 de marzo de 1995; en tanto, tuvo lugar el primer giro sobre los fondos del EFS.³³

Un aspecto importante que mereció poca atención pública es el de los condicionamientos de la política económica impuesta por las autoridades financieras de los Estados Unidos, en relación con el paquete de rescate. En particular, los funcionarios del Tesoro estaban convencidos de que, para estabilizar el peso, las autoridades mexicanas tendrían que elevar las tasas de interés internas hasta generar resultados positivos a muy corto plazo. El gobierno mexicano, por el contrario, favorecía la política de estabilización ensayada en 1983, es decir, una mayor devaluación del peso y una tasa de interés más real y más baja. Los mexicanos sostenían que un aumento de las tasas asestaría un golpe devastador a su ya muy vapuleado sistema bancario. Las autoridades de los Estados Unidos temían que una mayor devalua-

calidad de activos. Para más detalles de los términos del paquete de rescate de los Estados Unidos, véase GAO, "Mexico's Financial Crisis", capítulo 4.

³² Departamento del Tesoro, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President*, p. 28.

³³ Puesto que el gobierno mexicano debía conseguir el respaldo de los miembros del antiguo Pacto para el nuevo programa, no fue posible hacer el anuncio del programa mexicano junto con el NAFSA; ello, por supuesto, no generaba confianza. Por último, el gobierno no obtuvo el respaldo de los partícipes del Pacto, porque hubo desacuerdo sobre las medidas de austeridad, y el programa debió ser anunciado unilateralmente por el gobierno.

ción del peso erosionaría aún más la confianza de los mercados, daría lugar a nuevas fugas y tal vez conduciría a la hiperinflación. Para las autoridades financieras estadounidenses la peor pesadilla era la eventual desaparición de los créditos del ESF con la fuga de capitales, al tiempo que el peso continuara a la baja. Al final prevaleció el criterio del Tesoro, pero la discusión tuvo ribetes de rispidez.³⁴

Con posteridad, el Departamento del Tesoro se encargó del monitoreo y la vigilancia, tareas que anteriormente hubieran sido de la incumbencia del FMI. Desde febrero de 1995, por ejemplo, el Departamento del Tesoro organizó un grupo especial (Mexico Task Force), cuya función fue el monitoreo de la economía y la política económica de México. Esto no debería causar sorpresa. En 1982 los Estados Unidos habrían prestado el equivalente de US\$ 5.7 000 millones de dólares de 1995 a un año de plazo. En 1995 la asistencia financiera alcanzaba los US\$ 20 000 millones, y de los US\$ 13.5 000 millones desembolsados efectivamente, US\$ 10.5 000 millones consistían en operaciones de canje a mediano plazo, con vencimiento entre junio de 1997 y junio de 2000.³⁵ Dadas las cifras y los vencimientos del actual programa crediticio, es comprensible que los Estados Unidos quisieran monitorear los acontecimientos económicos de México mucho más estrechamente que con anterioridad.

¿Tuvo éxito el paquete de rescate financiero?

Si se considera un éxito el renovado acceso a los mercados de capitales, el paquete de rescate financiero había cumplido con su cometido. Ya en abril de 1995 un banco mexicano de fomento pudo obtener un crédito en la plaza internacional y, entre mediados de 1995 y principios de 1996, México logró obtener alrededor de US\$ 8 000 millones, en condiciones y plazos cada vez más ventajosos.³⁶ Más aún, habiéndose registrado pocos incidentes adicionales de volatilidad de los mercados, el peso alcanzó un nivel aceptable de estabilidad, en particular desde noviembre de 1995.³⁷ De hecho, fue tal el éxito del paquete de rescate en cuanto al restablecimiento de la confianza del mercado, que México pudo amortizar la totalidad de los créditos por

³⁴ Si éste era efectivamente el camino menos oneroso hacia la estabilización, es un tema que va más allá de los objetivos de este análisis.

³⁵ Los US\$ 3 000 millones en canjes a corto plazo fueron saldados por México. Departamento del Tesoro, "Monthly Report by the Secretary of the Treasury" (Washington, febrero de 1996). Véase cuadro VII.1 para el detallé completo del programa de pagos para los canjes de mediano plazo.

³⁶ U.S. GAO, "Mexico's Financial Crisis", p. 140, y Departamento del Tesoro, "Monthly Report by the Secretary of the Treasury" (febrero de 1996).

³⁷ La continuidad de la estabilidad del mercado cambiario depende de varios factores, algunos de carácter económico y otros de carácter político.

US\$ 13.5 000 millones de los Estados Unidos, a fines de enero de 1997, aunque, de acuerdo con lo pactado originalmente, debían vencer entre junio de 1997 y junio de 2000.³⁸

El paquete fue exitoso también por cuanto puso fin a la posibilidad de que la crisis se extendiera a otros países de la región y a otras regiones.³⁹ En contraste con lo sucedido en 1982, cuando la crisis de la deuda envolvió a gran parte del mundo en desarrollo, la crisis de liquidez y desconfianza sólo afectó a México y Argentina.⁴⁰

El desempeño de la economía mexicana durante 1995 fue menos halagüeño. El paquete de rescate de aproximadamente US\$ 50 000 millones no evitó que México cayera en una profunda recesión, la peor desde la Gran Depresión, con altos niveles de desempleo y una drástica caída del salario real (véase el capítulo viii). Sin embargo, la economía registró un rápido vuelco, mucho más rápido que durante la crisis anterior. La recuperación de la producción comenzó en el tercer trimestre de 1995 y el PIB aumentó 5.2% durante 1996, y 7% durante 1997. En el segundo trimestre de 1997, el PIB creció a un nivel récord de 8.6%.⁴¹ La rapidez con que se produjo esta recuperación bien podía ser el resultado de las reformas introducidas en la década anterior. La economía, ahora más abierta, estaba lista para recibir un empujón de las exportaciones.

El relato anterior señala una diferencia fundamental entre el paquete de asistencia financiera de 1982 —la anterior crisis de la deuda— y la de 1995. Si bien la crisis de 1982 fue seguida por una década de “vivir en el exilio” con respecto a los mercados de capitales internacionales, la respuesta de 1995 resultó exitosa por cuanto restableció rápidamente el acceso a los mercados. La diferencia de los resultados se debió al monto del paquete financiero y a que apuntó al mediano plazo. En 1995, el paquete de rescate financiero fue lo suficientemente grande como para solucionar la crisis mexicana de liquidez; el de 1982 sirvió para evitar la suspensión de pagos, pero en los seis años siguientes México debió recurrir a una programación tras otra de su deuda, dando pie a la incertidumbre de que pudiera caer en el incumplimiento de sus obligaciones, cuya amenaza era permanente en el horizonte. El éxito del paquete de 1995 debe atribuirse a otros dos factores. Primero, a pesar de los desequilibrios externos de los años que desembocaron en la crisis, la economía mexicana estaba en mucho mejores condiciones que en 1982

³⁸ David Wessel y Craig Torres, “Mexico Will Close Out its Debt to U.S.,” *Wall Street Journal*, 16 de enero de 1997, p. A10.

³⁹ Aunque Argentina padeció una aguda recesión en 1995, fue posible evitar una crisis de confianza mayúscula. Los demás países sobrellevaron el llamado efecto tequila con relativa facilidad.

⁴⁰ Véase Barry Eichengreen y Albert Fishlow, *Contending with Capital Flows. What is Different About the 1990's?* (Council on Foreign Relations, Nueva York, 1996).

⁴¹ Grupo de Economistas y Asociados, *GEA Económico*, núm. 88 (abril de 1988).

en el aspecto fiscal, en la diversificación de su base de exportaciones y en relación con la capacidad de su estructura productiva para responder a los cambios de los términos del intercambio. Segundo, la situación económica mundial era mucho más desfavorable en 1982 que en 1995, con tasas de interés a niveles sin precedentes y el precio del petróleo a la baja, aun cuando las exportaciones de petróleo representaban 80% del total de las exportaciones de México.

En gran medida, las diferentes características de los paquetes se deben a diversas respuestas brindadas por los Estados Unidos. En 1982, el Departamento del Tesoro organizó un operativo de crédito por US\$ 2 000 millones cuando las reservas mexicanas estuvieron prácticamente agotadas, a pesar de sucesivas señales de alarma emitidas por la Secretaría de Hacienda de México. Además, las negociaciones de 1982 con el Departamento del Tesoro colocaron al gobierno mexicano en dificultades al exigir aquél privilegios para su país por las ventas de petróleo y altas comisiones, con lo que no sólo demostró falta de sensibilidad política, sino falta de conocimiento de la importancia que pudiera tener para los Estados Unidos evitar la suspensión de pagos de México. Aunque la Reserva Federal se manifestó mucho más favorable y estaba perfectamente al tanto del peligro que representaría para el sistema el colapso de México, la estrategia empleada no solucionó el problema fundamental del excesivo endeudamiento.

¿Por qué fue distinta la respuesta de los Estados Unidos en 1995? Ante todo, a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid, y especialmente bajo la de Salinas, el gobierno mexicano se había granjeado la confianza del gobierno estadounidense y de la comunidad mundial por su compromiso con la estabilidad de precios y las reformas orientadas hacia los mercados. México aparecía como un modelo ejemplar de reformas, antes que otros países. Los partidarios de las reformas no querían dar la impresión de que, después de todos los esfuerzos y sacrificios, los países que las hubieran emprendido no obtendrían ninguna recompensa, dejando abierto el camino para que se produjera un retroceso de corte populista.

Las diversas respuestas también se explican por las diferencias de las causas y la naturaleza de las crisis. Al margen de los errores de la política económica, la dureza con que el mercado reaccionó ante la devaluación de 1994 fue desproporcionada. La mala suerte y la histeria del mercado tuvieron un papel fundamental en la crisis mexicana en esa ocasión. Este punto de vista era compartido por figuras claves del gabinete de los Estados Unidos y por quienes ocupaban cargos de alto nivel en instituciones multilaterales.

En la mente de los responsables de las estrategias económicas estaba presente la "década perdida" luego de la suspensión de los pagos en 1982. Tras el temor de que el contagio alcanzara otros llamados mercados emergentes, se alzaba el fantasma de otra crisis de grandes proporciones, riesgo que los

estadunidenses y las instituciones multilaterales no estaban dispuestos a correr.

La respuesta de los Estados Unidos también obedecía a otros factores. La administración de Clinton tenía la convicción de que el gobierno podía y debía desempeñar un papel activo para corregir las fallas del mercado. Este punto de vista contrastaba con la actitud de *laissez faire* prevaleciente en tiempos de Reagan. Más aún, un colapso financiero en México provocaría más tensiones entre ambos países, especialmente por los efectos de una crisis económica prolongada sobre las presiones migratorias de México. Concurrentemente, la administración de Clinton había comprometido su capital político al favorecer el ingreso de México al TLC. El derrumbe de la moneda mexicana sería una pesadilla para Clinton durante su campaña por la reelección y convertiría la aprobación del TLC en un factor político humillante. Por último, el clima de buena voluntad con que se coronó la negociación por el TLC indicaba hasta qué punto había mejorado la relación bilateral, antes caracterizada por la desconfianza y el resentimiento, para volverse más constructiva y pragmática. Los vínculos establecidos entre los funcionarios de ambos países también fueron útiles. El gobierno de los Estados Unidos podía tratar a México como a un socio y aliado, porque estaba al tanto de la posición mexicana en casi todos los temas de la agenda bilateral.

LA RECESIÓN Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

En 1995 la caída del PIB en México fue de 6%; se duplicó el desempleo hasta alcanzar un promedio de 6% para ese año, y el salario real industrial se redujo en 13.5% (cuadros VII.2 y VII.3). Si bien la situación hubiese sido indudablemente mucho peor sin la ayuda financiera, resulta sorprendente que un programa financiero de la magnitud del que se aplicó no haya servido para atenuar la crisis económica. ¿Acaso se trataba de una recesión tan grave?

Al plantearse la crisis del peso, el gobierno debió vérselas, esencialmente, con cuatro aspectos fundamentales: la reestructuración de su deuda a corto plazo, la reducción del déficit de cuenta corriente a un nivel manejable, la instauración de las reservas internacionales a un nivel aceptable y la implementación de una reestructuración del sistema financiero, junto con un programa de sostén financiero para el sistema bancario y para sus deudores. Al mismo tiempo, debía poner en funcionamiento un programa de estabilización para evitar una inflación descontrolada. La concreción de estos fines requería, entre otras cosas, una combinación de estrictas medidas de política fiscal y monetaria. La severidad de estas políticas estaba en relación inversa con la disponibilidad de ingresos de capital. Cuanto mayores fueran los ingresos netos, menor sería la necesidad del ajuste. Sin embargo, nadie podía

prever la respuesta de los mercados, ni aun con la disponibilidad del paquete de rescate.

Parece evidente que el gobierno de México no era pesimista, por lo menos hasta fines de enero. Esto se deduce de las políticas enunciadas en el programa económico del 3 de enero, en el cual se descontaba que el déficit de cuenta corriente sería reducido a la mitad, a US\$ 14 000 millones, durante 1995,⁴² que el dólar cotizaría a un promedio de 4.5 nuevos pesos en 1995, y se sugería un superávit inicial para las cuentas fiscales del orden de 2.2% del PIB, que en realidad no variaba respecto del de 1994.⁴³ Más aún, la política monetaria daba lugar a que el interés real a corto plazo fuera negativo.

No obstante, a juzgar por la evolución del valor del peso frente al dólar (gráfica VII.1) y las declaraciones de los inversionistas de Wall Street,⁴⁴ los capitales no regresarían, sino que continuaría la fuga en tanto el gobierno mexicano no hiciera explícita la forma en que haría frente a sus obligaciones de corto plazo, en particular respecto de los Tesobonos. De ahí la necesidad del paquete de rescate. En la medida que los inversionistas se convencieran de que México no suspendería sus pagos, regresarían (o al menos no continuarían retirándose) a la plaza. Más aún, la certeza de que México tenía los recursos para cumplir con sus obligaciones a corto plazo habría bastado para que los mercados las renovaran por su cuenta. Estamos hablando de un cuadro por demás optimista. Hacía falta, como mínimo, un paquete de rescate suficientemente importante y de disponibilidad inmediata, según las necesidades, y un programa económico congruente por parte del gobierno mexicano. Ninguna de estas condiciones se cumplió y fue una de las razones por las cuales la recesión de 1995 fue tan aguda.

Hubo otras razones. El paquete de rescate no era tan importante en realidad como aparecía en el papel. Los únicos créditos realmente disponibles eran los US\$ 17.8 000 millones programados por el FMI, y los US\$ 20 000 millones que podía llegar a proporcionar el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. De manera que, en lugar de los US\$ 50 000 millones anunciados, el paquete de rescate podía alcanzar —de ser posible— una cifra equivalente a US\$ 37.8 000 millones. Aún más, los fondos del Tesoro estadounidense no estarían disponibles en forma inmediata. Después de un des-

⁴² Craig Torres y Paul B. Carroll, "Zedillo Outlines His Peso-Rescue Plan, but Mexican Currency's Slide Continues", *Wall Street Journal*, 4 de enero de 1995, p. A3.

⁴³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Economic Surveys: Mexico 1995* (OCDE, 1995), p. 46. El plan también limitó los aumentos salariales, trazó un plan de rescate financiero a corto plazo y liberalizó al sector bancario. Véase Torres y Carroll, "Zedillo Outlines his Peso-Rescue Plan", p. 43.

⁴⁴ Aún en mayo de 1995, cuando se entendía que la economía se estabilizaba, el *Financial Times* informó que los expertos advertían a los inversionistas que la situación de México no se percibía con claridad. Philip Coggan, "Weekend Money: Mexican Memories Keep Analysts Wary", *Financial Times*, 20 de mayo de 1995, p. II.

embolso de US\$ 1 000 millones, a raíz de un canje a corto plazo efectuado el 2 de febrero de 1994, el primer desembolso de importancia tuvo lugar el 14 de marzo de 1995, y sólo por US\$ 3 000 millones, o sea, menos de un sexto del total comprometido.⁴⁵

Si bien la demora para completar el primer desembolso significativo obedeció en parte a que el gobierno de México esperó la aprobación del nuevo programa económico —9 de marzo de 1995—, la disponibilidad de los fondos estaba rodeada de incertidumbre debido a la resistencia del Congreso de los Estados Unidos. Destacados miembros de éste intentaron impedir los desembolsos de fondos del ESF e introducir restricciones legales para someter las decisiones al respecto a la aprobación del Congreso.⁴⁶ Al final esto no sucedió, pero las presiones de los congresistas restaron eficacia al paquete por dos motivos.⁴⁷ En primer lugar, impidieron un desembolso inicial de importancia. Es obvio que el paquete habría sido mucho más eficaz si los Estados Unidos hubieran desembolsado US\$ 10 000 millones a poco de organizarse el rescate. En segundo lugar, debido a la demora, los Estados Unidos dieron pie a la sospecha de que no cumplirían con el compromiso anunciado. Esto generó cierto nerviosismo en los mercados de capitales, que se extendió hasta marzo, cuando el valor del peso frente al dólar comenzó a estabilizarse finalmente en 6.3 pesos (gráfica VII.1).

La aplicación de un programa de estabilización más decidido se demoró en parte debido a diferencias de criterios entre el Departamento del Tesoro y el gobierno mexicano y a que no fue fácil lograr que se aceptase internamente, dentro del marco del Pacto. Con el valor del peso en 5.7 pesos frente al dólar a principios de febrero, y en continuo aumento, no se veía con claridad de dónde provendrían los fondos para financiar el déficit de cuenta corriente proyectado. Cuando el Departamento del Tesoro armó el paquete de rescate con fondos del ESF, obviamente pretendía reducir al mínimo la posibilidad de un fracaso.

⁴⁵ Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, "Monthly Report by the Secretary of the Treasury, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995" (Washington, agosto de 1995), pp. 30, 31.

⁴⁶ Los críticos estaban encabezados por el senador Alfonso D'Amato. Véanse D'Amato, Anexos: "Report on the Mexican Economic Crisis" y "Chronology of the Mexican Economic Crisis: Documents", y Clay Chandler, "Republicans Try to Block Mexican Rescue Package", *Washington Post*, 31 de marzo de 1995, p. F1.

⁴⁷ El desenlace de este proceso llevó a que se presentase un proyecto de ley en abril de 1995, que se limitaba a exigir informes, tanto del Departamento del Tesoro como del presidente, sobre la evolución de la economía mexicana, el destino de los fondos suministrados por los Estados Unidos y el curso de las consultas permanentes entre ambos gobiernos. Además, el presidente tenía que presentar un informe por escrito al Congreso para justificar cualquier desembolso adicional. Véase Mike Mills, "Treasury Says Congress Given Papers on México", *Washington Post*, 7 de abril de 1995, p. F1; "Gingrich Assails Clinton on Mexican Bailout", *New York Times*, 5 de mayo de 1995, p. D3, donde Gingrich da una reprimenda a Clinton por no haber presentado informes por escrito, a pesar de haber autorizado desembolsos adicionales, y el proyecto de ley del Senado, "Mexican Debt Disclosure Act of 1995", S384, 4 de abril de 1995.

CUADRO VII. 2. *Oferta y demanda 1989-1996*
(índices dados en porcentajes)

Item	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Promedio 1984-1994
Producción total e ingresos										
Base 1980	3.3	4.5	3.6	2.8	0.6	3.5	-6.9	s/d	s/d	3.0
Base 1993	4.2	5.1	4.2	3.6	2.0	4.5	-6.2	5.2	7.0	3.9
Producto interno bruto <i>per cápita</i> ^{a, b}										
Base 1980	1.2	2.4	1.6	0.9	-1.3	1.7	-8.6	s/d	s/d	1.1
Base 1993	2.1	3.0	2.2	1.7	0.1	2.6	-7.8	3.3	s/d	1.9
Consumo (base 1993) ^c										
Privado	7.3	6.4	4.7	4.7	1.5	4.6	-9.5	2.2	6.3	4.8
Público	2.2	3.3	5.4	1.9	2.4	2.9	-1.3	-0.7	1.8	3.0
Inversión (base 1993) ^d										
Privada	5.3	13.8	14.5	15.0	-3.3	9.8	-31.2	15.3	25.7	9.0
Pública	7.1	11.2	0.6	-3.3	0.4	2.9	-19.8	20.3	4.3	3.0
Importación ^e										
Base 1980	21.3	19.7	16.8	20.9	-1.3	12.9	-27.5	s/d	s/d	14.8
Base 1993	18.0	19.7	15.2	19.6	1.9	20.5	-12.8	22.8	22.0	15.6
Bienes de consumo (base 1993) ^f	75.8	38.9	29.5	32.6	-1.1	27.0	-48.1	22.4	s/d	31.9
Bienes intermedios (base 1993) ^f	17.3	15.2	18.3	19.6	1.4	18.2	-18.1	34.6	s/d	14.8
Bienes de capital (base 1993) ^f	13.1	41.6	25.4	31.8	-6.4	22.9	-36.5	26.3	s/d	20.4
Exportación ^g										
Base 1980	2.3	3.6	4.6	1.7	3.7	7.3	28.4	s/d	s/d	3.9
Base 1993	5.7	5.3	5.1	5.0	8.1	17.4	33.0	18.2	13.0	7.7
Exportaciones de maquila (base 1993) ^h	9.5	10.3	5.3	15.0	12.2	28.2	30.0	26.3	s/d	13.2
Exportaciones no petrolíferas (base 1993) ⁱ	3.1	6.6	7.5	1.9	10.3	18.1	47.5	16.7	s/d	7.8
Exportación manufacturera (base 1993) ^j	3.1	7.0	7.4	4.3	9.9	20.2	48.5	19.7	s/d	8.5

FUENTES: La información provista por el Banco de México fue bajada de su sitio de la red el 23 de julio de 1997; los datos de 1996 y 1997, el 20 de mayo de 1998. las cifras para 1997 son provisionales. Los datos del sitio del INEGI fueron obtenidos el 27 de julio de 1997.

s/d: sin datos.

^a Para las series del año de base 1980, Banco de México, *The Mexican Economy 1996* (México, 1996), cuadro 7, p. 266. La cifra para 1995 es provisional. Para 1989-1995, la serie con base en el año 1993, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de cuentas nacionales de México: Cuentas de bienes y servicios: 1988-1995* (Aguascalientes, 1996), tomo II, p. 67, cuadro 144, medida en pesos para 1993. Para 1996-1997, sitio de la red del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html).

^b Calculado a partir de datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) de México.

^c Para 1989-1995, sitio del Banco de México, *The Mexican Economy 1997* (México, 1996), cuadro 8 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/108.html).

^d Para 1989-1995, sitio del Banco de México, *The Mexican Economy 1997* (México, 1996), cuadro 8 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/108.html). Para 1996-1997, sitio del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html).

^e Para las series con base en el año 1980, sitio del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Importación de bienes y servicios a precios de 1980* (<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/bdine/a11/a110005.html>). La cifra para 1995 es provisional. Para las series con base en el año 1993, de 1989 a 1995, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México* (Aguascalientes, 1996), tomo II, p. 32, cuadro 111. Para 1996-1997, sitio del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html). En 1992, el Banco de México modificó la metodología para el cálculo de la cuenta corriente de forma tal que las transacciones de mercadería incluyen el monto bruto de todas las importaciones provisionales. La segunda serie refleja esta nueva metodología. Por eso, estas dos series no son directamente cotejables.

^f Para 1989-1995, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México* (Aguascalientes, 1996), tomo II, p. 35, cuadro 114. Los datos de 1996 son del Grupo de Economistas y Asociados (México), basados en datos del INEGI. Estas cifras son a partir de pesos con base en 1993. De 1994 en adelante, los datos son provisionales.

^g Para las series con base en 1980, el sitio de la red del INEGI, *Exportación de bienes y servicios, a precios de 1980* (<http://bdine/a11/a110008.html>). La cifra para 1995 es provisional. Para las series con base en 1993, de 1989-1995, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, tomo II, p. 64, cuadro 143 (Aguascalientes, 1996). Para 1995-1997, sitio del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 2 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html). En 1992, el Banco de México modificó la metodología para el cálculo de la cuenta corriente de forma tal que las transacciones de mercadería ahora incluyen el monto bruto de todas las importaciones provisionales. La segunda serie refleja esta nueva metodología.

^h Para 1989-1995, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México* (Aguascalientes, 1996), tomo II, p. 64, cuadro 143. Los datos de 1996 son del Grupo de Economistas y Asociados (México), basados en datos del INEGI. A partir de 1994, los datos son provisionales.

ⁱ Para 1989-1995, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México* (Aguascalientes, 1996), tomo II, p. 64, cuadro 143. Los datos de 1996 son del Grupo de Economistas y Asociados (México), basados en datos del INEGI.

^j Para 1989-1995, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México* (Aguascalientes, 1996), tomo II, p. 64, cuadro 143. Los datos de 1996 son del Grupo de Economistas y Asociados (México), basados en datos del INEGI.

CUADRO VII. 3. El salario real y el desempleo, 1989-1996
(tasa promedio para el periodo expresada en porcentajes, salvo aclaración)

Item	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Promedio 1984-1994
Salario										
Salario real mínimo ^a	-6.5	-9.2	-4.4	-4.7	-1.5	0.0	-12.3	-8.3	-1.1	-4.4
Salario real industrial ^b	9.1	2.8	6.6	8.9	7.2	3.7	-13.5	-11.1	s/d	6.4
Promedio de la remuneración real ^c	6.0	1.5	6.2	7.6	6.9	4.3	-13.2	s/d	s/d	5.4
Promedio de la remuneración real industrial ^d	8.4	-0.3	3.3	5.3	1.2	4.2	-12.5	10.9	-0.4	3.6
Desempleo abierto^e										
Anual	3.0	2.8	2.6	2.8	3.4	3.7	6.3	5.5	3.8	3.0
Trimestral										
Primero	3.2	2.5	2.7	2.9	3.5	3.7	5.1	6.2	4.3	3.1
Segundo	3.0	2.8	2.3	2.8	3.2	3.6	6.3	5.6	3.9	2.9
Tercero	3.3	3.1	2.9	2.9	3.7	3.9	7.4	5.5	3.7	3.3
Cuarto	2.5	2.6	2.6	2.7	3.3	3.6	6.1	4.7	3.1	2.9

FUENTES: Sitio del Banco de México, datos obtenidos el 10 de septiembre de 1997 para cifras de 1996-1997 obtenidas el 29 de mayo de 1998. Los datos del INEGI fueron obtenidos el 20 de mayo de 1998. Las cifras para 1997 son provisionales.

s/d: sin datos.

^a El sitio del Banco de México, *The Mexican Economy 1997*, cuadro 20 (http://banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t20.html). Para la cifra de 1997, Grupo de Economistas y Asociados, *GEA Económico*, núm. 88 (abril de 1998), cuadro 4.

^b *Ibidem*.

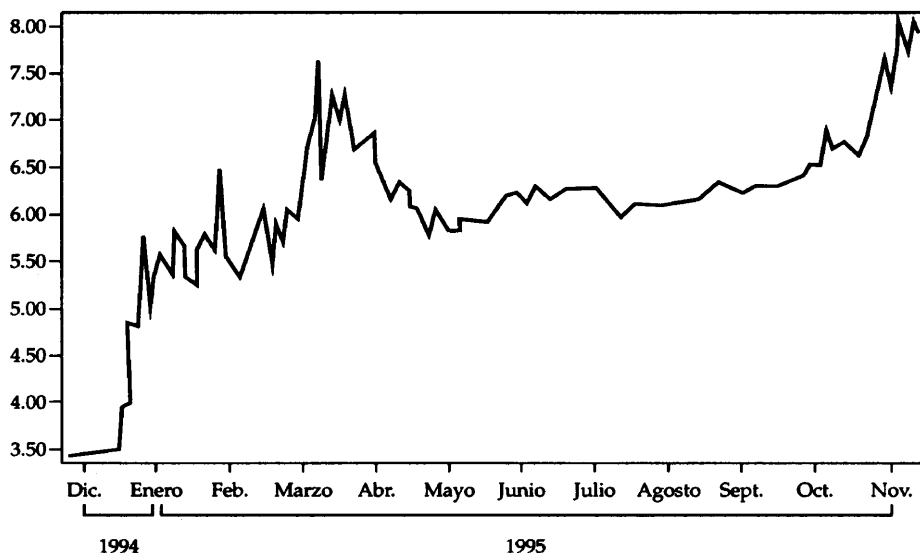
^c INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México: cuentas de bienes y servicios 1988-1995* (Aguascalientes, 1996), tomo I, p. 182, cuadro 89.

^d Para 1989-1993, INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, tomo I, p. 182, cuadro 89. Para 1994-1996, Macro Asesoría Económica, *Macro Update* (agosto de 1996), cuadro 9, p. 35, y *Macro Update* (agosto de 1997), cuadro 9, p. 35, basados en datos del INEGI. Para 1997, Grupo de Economistas y Asociados, *GEA Económico*, núm. 88 (abril de 1998), cuadro 4.

^e Las cifras presentadas están basadas en la Encuesta Nacional del Empleo Urbano, según la cual se clasifican como personas empleadas todas aquellas que, teniendo 12 años de edad o más, hubiesen trabajado como mínimo durante una hora en la semana inmediata anterior a la encuesta; hubiesen desempeñado alguna tarea familiar pagada o gratuita; hubiesen faltado a su trabajo debido a enfermedad, licencia, etc., o que no hubiesen trabajado ni recibido paga, pero que debían iniciar su nuevo trabajo en el mes siguiente. Para las cifras anuales de 1989-1995, Enrique Rafael Dávila Capalleja, "Evolution and Reform of the Mexican Labor Market", en Sebastian Edwards y Nora Lustig, comps., *Labor Market in Latin America: Combining, Social Protection with Market Flexibility* (Brookings, 1997), cuadro 1. Para las cifras anuales de 1996-1997, sitio del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 7 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html). Las cifras trimestrales para 1989-1995, el sitio de INEGI, *Empleo y desempleo* (<http://dgcnestyp.inegi.gob.mx/bdine/110/1100016.html>). Para 1996-1997, sitio del Banco de México, *Informe Anual 1997*, cuadro 7 (http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html).

GRÁFICA VII. 1. *El tipo de cambio (diciembre de 1994-noviembre de 1995)*

Peso/dólar



FUENTE: Consejo de Reserva Federal tal como se cita en la Contaduría General de los Estados Unidos, "Mexico's Financial Crisis: Origins. Awareness, Assistance and Initial Effects to Recover", según el Informe GAO/GGD, 96-56 (febrero de 1996), p. 138.

Tal como se ha mencionado, un punto muy discutido por el Tesoro y el gobierno mexicano se refería al grado de restricción monetaria que debía implementarse. En otras palabras, si debía favorecerse una alta tasa de interés real o un peso más débil. El Tesoro estaba en favor de lo primero. Según su criterio, ésta sería la única manera de evitar una nueva serie de devaluaciones con todas sus lamentables consecuencias. Se temía que si el peso no se estabilizaba, la situación podría salirse de control, como había sucedido en diciembre y a comienzos de enero, y el paquete de rescate resultaría inútil. El Departamento del Tesoro no podía correr el riesgo de permitir que se utilizaran los fondos del ESF para defender el peso frente a una reacción negativa de los mercados. Los fondos estaban a disposición para asegurar a los mercados que México cumpliría con sus obligaciones a corto plazo.

Prevaleció el criterio del Tesoro y, a partir de febrero, las tasas de interés nominal comenzaron a aumentar hasta alcanzar un máximo de más de 80% en marzo (gráficas VII.2 y VII.3). Además del ajuste de la política monetaria, el gobierno mexicano acordó incrementar el superávit fiscal básico a 3.4% del PIB, 1.2 puntos porcentuales más arriba del presupuesto inicial.⁴⁸ Una parte de este ajuste presupuestario se obtendría con un incremento muy

⁴⁸ OECD Economic Surveys, Mexico 1995, p. 47.

impopular del impuesto al valor agregado, de 10 a 15%, a partir del 1° de abril de 1995.⁴⁹ Los sindicatos no dieron su apoyo a este programa y el gobierno decidió seguir adelante por afuera del Pacto. El programa se puso en funcionamiento de manera oficial el 9 de marzo de 1995.⁵⁰

De más está señalar que con el alza de las tasas de interés y la devaluación se potenciaron los problemas de los bancos mexicanos. El gobierno se vio obligado a poner en práctica diversos programas de apoyo financiero para auxiliar a los bancos y a sus deudores, cuyo costo, como se indicó en el capítulo vi, se estimaba entre 7 y 12% del PIB, según distintas fuentes.⁵¹ A juicio de muchos observadores, la débil posición del sector bancario continuó dando motivos de preocupación hasta dos años y medio después de iniciada la crisis del peso.⁵²

En el transcurso de 1995, se lograron varios de los objetivos mencionados arriba. Primero, y principalmente por obra y gracia del paquete de rescate, México pudo reordenar el perfil de su deuda interna (gráfica VII.4), y los vencimientos de la deuda externa se postergaron (gráfica VII.5). En tanto amortizaba una importante parte de su deuda, el gobierno pudo recuperar reservas internacionales, las que aumentaron de US\$ 6.1 000 millones a US\$ 14.6 000 millones.⁵³ Tras alcanzar un pico en abril de 1995, la inflación bajó (gráficas VII.6 y VII.7). Las tasas de interés real cayeron entre julio y noviembre de 1995, mientras la relación peso/dólar se mantuvo estable. No obstante, en noviembre los mercados se agitaron nuevamente y el peso se debilitó; las autoridades monetarias respondieron con un incremento inmediato de la tasa de interés. Si bien así se estabilizó el mercado de cambios, no resultó favorable para la reactivación ni para el sector bancario.

Pese a todo, fue clara la evidencia de una recuperación (gráfica VII.7), que se produjo gracias a las exportaciones. En 1995 éstas tuvieron un aumento real de 33%, en tanto el consumo privado y la inversión privada se contrajeron entre 9.5 y 31.2%, respectivamente (cuadro VII.2). Como resultado de la devaluación y la caída de los ingresos reales, las importaciones sufrieron un fuerte retroceso, del orden de 12.8% (cuadro VII.2). La combinación de

⁴⁹ *Ibid.*

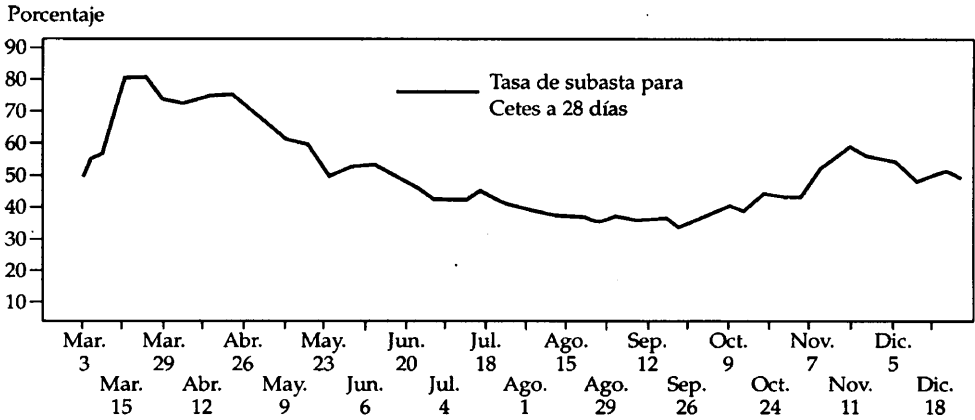
⁵⁰ Paul B. Carroll y Craig Torres, "Mexico Unveils Program of Harsh Fiscal Medicine", *Wall Street Journal*, 10 de marzo de 1995, p. A3. Para detalles formales del programa, véase "Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México, marzo de 1995).

⁵¹ Para la consideración de los programas, véase Banco de México, *The Mexican Economy, 1996: Economic and Financial Developments in 1995, Policies for 1996* (Mexico, 1996), pp. 161-72.

⁵² En un informe por demás esperanzado sobre el estado de la economía mexicana, un documento del First Boston observa: "The only minor cloud on the horizon is the ever-going bank saga". Credit Suisse First Boston, "Mexico: Too Much of a Good Thing", 5 de agosto de 1997, p. 4.

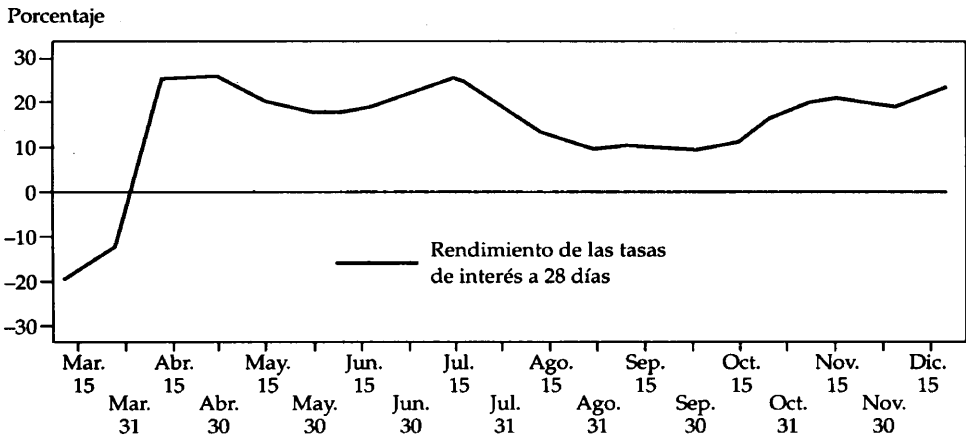
⁵³ Departamento del Tesoro, "Monthly Report by the Secretary of the Treasury Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995" (mayo de 1996), p. 13. Las cifras corresponden al final del periodo.

GRÁFICA VII. 2. *Tasa de interés nominal, 1995*

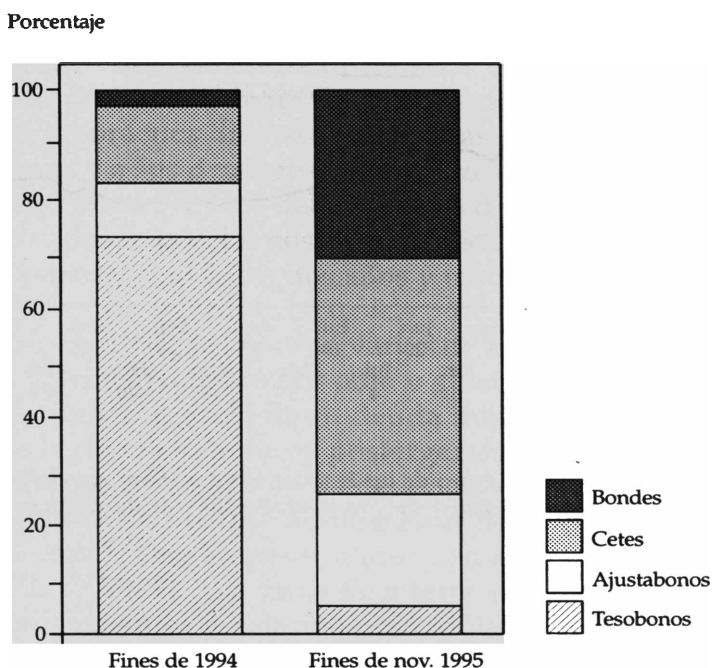


FUENTE: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (diciembre de 1995).

GRÁFICA VII. 3. *Tasa de interés real, 1995*



FUENTE: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (diciembre de 1995).

GRÁFICA VII. 4. *Perfil de la deuda interna*^a

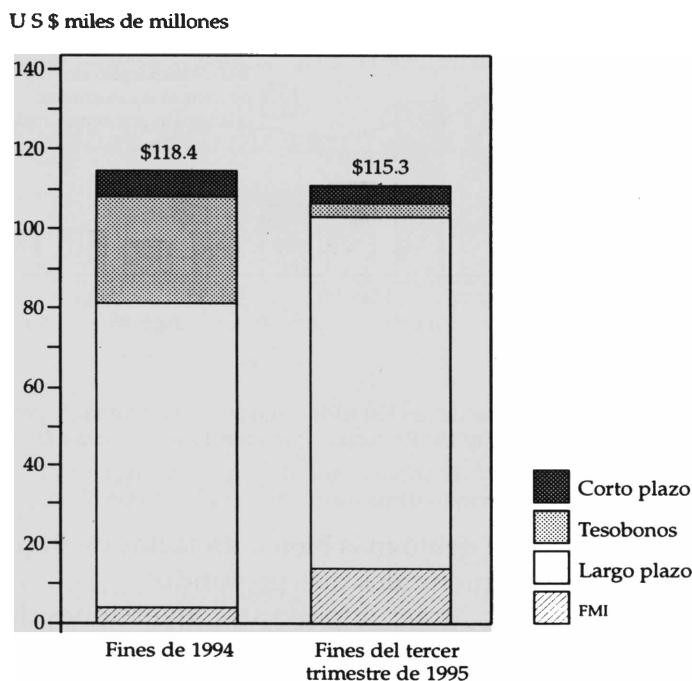
FUENTE: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (diciembre de 1995).

^a Deuda en poder del público.

mayores exportaciones y menores importaciones hizo que la balanza comercial pasara de un déficit de US\$ 18.5 000 millones (4.4% del PIB) en 1994, a un superávit de US\$ 7.1 000 millones (2.5% del PIB) en 1995. El importante déficit de la cuenta corriente, de US\$ 29.7 000 millones (7.1% del PIB) en 1994, prácticamente desapareció; se redujo a US\$ 1.6 000 millones (0.6% del PIB) en 1995 (cuadros VI.1 y VI.3).

Es importante puntualizar que esta recuperación, impulsada por las exportaciones, tiene algunas diferencias con lo que se observó en ocasión de la crisis de 1982. Si bien las cifras reales del aumento de las exportaciones eran similares, en 1995 el impulso provino de las ventas de manufacturas, que constituyeron 77% de las exportaciones.⁵⁴ En la anterior crisis predomi-

⁵⁴ En relación con pesos de 1993. Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de cuentas nacionales de México: cuentas de bienes y servicios, 1988-1995* (Aguascalientes, 1996), p. 36, tomo II, cuadro 142.

GRÁFICA VII. 5. Plazos de vencimiento de la deuda externa^a


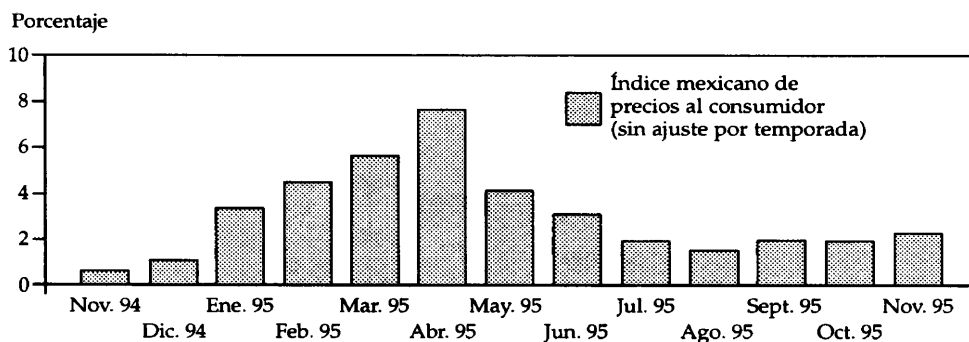
FUENTE: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (diciembre de 1995).

^a El total de la deuda externa del sector público, más los Tesobonos adeudados por el GOM, más las obligaciones del Banco de México en el FMI y los Estados Unidos.

naron las exportaciones de petróleo. En segundo lugar, aunque durante el anterior ajuste la contracción de las importaciones tuvo mucha importancia (véase capítulo II), en ésta también se redujeron las importaciones, pero aumentaron las exportaciones. El PIB creció 5.2% en 1996, y 7.0% en 1997.⁵⁵ La inversión privada comenzó a repuntar en el segundo trimestre de 1996,⁵⁶ creció 15.3% para la totalidad de 1996, y 25.7% en 1997. El consumo privado respondió más lentamente: creció 2.2% en 1996, y 6.3% en 1997 (cuadro VII.2). En general, la rapidez con que se manifestó la recuperación de

⁵⁵ Website del INEGI, "Indicadores Económicos de Coyuntura, Producto Interno Bruto Trimestral" (<http://dgcnesyp.inegi.gov.mx/pubcoy/economia/acteto/pibdio.html>), bajado el 8 de septiembre de 1997.

⁵⁶ Macro Asesoría Económica, "Macro Update", año 10, núm. 5 (agosto de 1997), p. 36, cuadro 10.

GRÁFICA VII. 6. *Inflación: noviembre de 1994-noviembre de 1995*

FUENTE: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Semi-Annual Report to Congress by the Secretary of the Treasury on Behalf of the President, Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995* (diciembre de 1995).

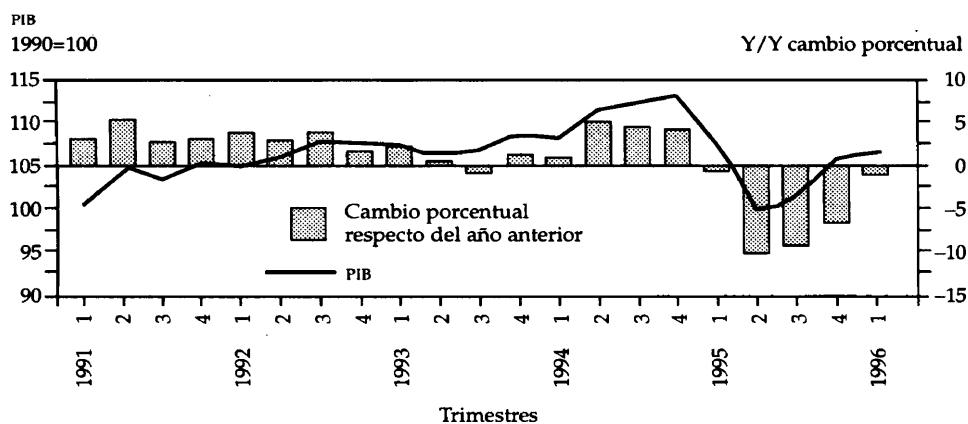
México indica que la crisis se debió más bien a un factor de iliquidez de corto plazo que a problemas estructurales más profundos.

En el ínterin, México pudo atraer importantes inversiones de portafolios foráneos, por unos US\$ 14.1 000 millones, durante 1996. La inversión extranjera directa también fue significativa, subrayando el impacto que pudo tener el TLC en su desempeño. Entre 1994 y 1996, el promedio de las inversiones directas casi doblaba las cifras (próximas a los US\$ 8 000 millones por año) de los tres años anteriores a la vigencia del TLC. Más aún, en 1995, cuando la inversión de portafolios se hallaba en retirada, la inversión extranjera directa estaba 75% por encima del nivel de los tres años anteriores al Tratado.⁵⁷ Una comparación con la crisis anterior puede ser reveladora. Durante 1983, la inversión extranjera directa cayó a una quinta parte de lo que había sido en los años precedentes. Está claro que las oportunidades de inversión surgidas a partir del TLC han tenido un impacto favorable en la inversión extranjera directa, a pesar de la crisis del peso.

Aun cuando los ingresos de capitales son, en cierto sentido, una bendición, han reavivado las preocupaciones relativas al valor del peso. Aunque el Banco de México ha neutralizado el efecto de esos grandes ingresos de capitales (como lo indica el aumento de las reservas de divisas), éstos han dado lugar a una revaluación del peso.⁵⁸ Por ejemplo, entre enero de 1996 y

⁵⁷ Véase cuadro VI.2.

⁵⁸ Por ejemplo, las reservas internacionales aumentaron en US\$ 2.492 000 millones entre enero de 1996 y marzo de 1997 (Grupo de Economistas y Asociados, *GEA Económico*, 15 de julio de 1997), p. 23.

GRÁFICA VII. 7. *Evolución del PIB, 1991-1996*


FUENTE: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Monthly Report by the Secretary of the Treasury* (mayo de 1996). Las cifras trimestrales fueron ajustadas periódicamente por J. P. Morgan.

agosto de 1997, el peso se valorizó en 19%.⁵⁹ Igual que en el pasado, esto preocupa a algunos inversionistas con respecto al ritmo de la recuperación, aunque no haya otra crisis en el horizonte. Sin embargo, un indicio de la menor vulnerabilidad de México es su respuesta a los impactos de la crisis financiera de Asia, a fines de 1997. Luego de un titubeo inicial, el peso emergió de este episodio tras una devaluación relativamente leve, para alivio de los exportadores y los inversionistas de portafolio. Paradójicamente, la crisis asiática provocó una corrección de la tasa de cambio que muchos observadores esperaban, y hasta deseaban.

⁵⁹ Datos sobre el tipo de cambio real calculados por el Banco Mundial, con base en los índices de precios al consumidor de los Estados Unidos y México.

VIII. EL FINAL NO FELIZ: POBREZA Y DESIGUALDAD

EL CAMBIO de la estrategia económica de México tenía un objetivo principal: mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población mexicana. Pese a ello, 10 años más tarde se trata aún de una promesa incumplida. Al mismo tiempo, la distancia entre los que tienen y los que no tienen se amplió. ¿Por qué debería ser éste un motivo de preocupación? Primero, porque en México la desigualdad económica y la incidencia de la pobreza —especialmente en algunas regiones del país— han sido tradicionalmente altas. Segundo, porque las expectativas frustradas podrían provocar un retroceso que desarticularía varios años de políticas macroeconómicas prudentes y reformas orientadas hacia el mercado. Aun cuando no se volviera atrás con las reformas, las esperanzas frustradas podrían llegar a impedir que se emprendieran nuevas reformas. Este problema se pone de manifiesto principalmente en la legislación laboral, que mantiene numerosas restricciones que limitan la movilidad laboral. Por último, en los años inmediatos ha aumentado la violencia rural, especialmente en el sur de México. La pobreza y los sentimientos de marginación frente a la modernización económica, que no incluye, y en algunos casos perjudica, a muchos habitantes de zonas atrasadas de México, son la raíz de los conflictos armados, los cuales constituyen una amenaza evidente para la cohesión social del país.

EVOLUCIÓN Y PERFIL DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Después de la crisis de la deuda, se incrementaron la pobreza y la desigualdad.¹ Entre 1984 y 1989, la pobreza moderada aumentó de 28.5 a 32.6%, y la pobreza extrema, de 13.9 a 17.1% (cuadro VIII.1).² La desigualdad de ingresos, medida según el coeficiente Gini, creció sustancialmente, y la propor-

¹ En el capítulo III traté los costos sociales derivados del proceso de ajuste durante los años ochenta. En ocasión de la aparición de la primera edición de este libro, los datos para el análisis de la evolución de la pobreza no estaban disponibles. La información sobre el salario real y los ingresos del sector agropecuario indicaban que la pobreza había aumentado. Esto queda corroborado por las cifras del cuadro VIII.1.

² La pobreza aquí se refiere a la proporción de individuos con ingresos por debajo de una línea de pobreza preestablecida. Las proporciones que corresponden a todos estos cuadros se apoyan en el ingreso *per cápita* como indicador de bienestar. Las cifras han sido ajustadas por presunta subdeclaración de ingresos. Se establecieron distintas líneas de pobreza para los hogares rurales y urbanos. Para la línea de extrema pobreza, se ha fijado un ingreso mensual de 97 nuevos pesos por persona, y para la pobreza moderada, 378 nuevos pesos por persona.

CUADRO VIII. 1. *Medición de la pobreza*
(porcentaje, a menos que se indique otra cosa)

<i>Índice de pobreza</i> ^a	1984	1989	1992	1994
Pobreza extrema (US\$ 1 por día)				
Conteo de individuos (H)	13.9	17.1	16.1	15.5
Brecha de pobreza (HI)	4.5	6.3	6.1	5.6
FGT (P2)	2.1	3.3	3.1	2.8
Millones de personas	9.9	13.5	13.6	3.8
Pobreza moderada (US\$ 2 por día)				
Conteo de individuos (H)	28.5	32.6	31.3	31.8
Brecha de pobreza (HI)	12.8	15.6	14.8	14.4
FGP (P2)	7.2	9.3	8.9	8.4
Millones de personas	20.4	25.6	26.3	28.4

FUENTE: Nora Lustig y Miguel Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México", informe preparado para el proyecto: "The Determinants of Poverty in Latin America", auspiciado por el Programa de Desarrollo de la ONU, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, diciembre de 1997. Las estimaciones han sido medidas según datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

^a El conteo de individuos representa a la proporción de individuos que viven por debajo de la línea de pobreza especificada, dividida por el total de la población. La brecha de pobreza determina la cantidad de dinero que sería necesaria para aumentar los ingresos de todos los individuos pobres hasta alcanzar el nivel de la línea de pobreza, medida como una proporción de la misma. El FGT (Foster-Greer-Thorbecke), o índice P2, pondera a los individuos según su grado de pobreza. Para conocer las características de los diversos cálculos, véase Martín Ravallion, "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods", *Living Standards Measurement Study*, Informe 88 (Banco Mundial, Washington, 1992). Las líneas de pobreza (extrema y moderada) se expresan en dólares estadounidenses, refluendo la paridad del poder de compra.

ción del ingreso correspondiente a 10% mayor de la población aumentó de 42.9 a 49.5% (cuadro VIII.2).

¿Qué ha sucedido desde entonces? Entre 1989 y 1994, junto con la incipiente recuperación económica a principios de la década del noventa, ambos extremos y la pobreza moderada cayeron de 17.1 a 15.5% y de 32.6 a 31.8%, respectivamente, en tanto la distribución del ingreso mejoró (cuadros VIII.1 y VIII.2).

Surge un cuadro distinto si se clasifican los hogares de acuerdo con categorías que tienen en cuenta su ubicación geográfica, ocupación y actividad. La pobreza rural es entre siete y 10 veces mayor que la pobreza urbana, como se puede ver en el cuadro VIII.3, que clasifica los núcleos familiares según su ubicación geográfica y las características de cada jefe de familia.³

³ Los hogares se clasifican como urbanos si se encuentran dentro de municipios que cum-

CUADRO VIII. 2. *Distribución del ingreso*

Decil	1984	Porcentaje total de ingresos		
		1989	1992	1994
I	0.69	0.68	0.73	0.79
II	1.28	1.36	1.42	1.53
III	1.95	2.08	2.20	2.35
IV	2.99	2.99	3.23	3.31
V	4.53	4.06	4.54	4.52
VI	6.51	5.46	6.19	6.03
VII	8.78	7.35	8.36	8.12
VIII	12.37	10.48	11.30	11.26
IX	18.04	16.02	16.47	16.64
X	42.86	49.53	45.56	45.46
Coefficiente Gini	58.23	62.05	58.96	58.61

FUENTE: Lustig y Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México". El coeficiente Gini es un índice de desigualdad que va en aumento a medida que se distorsiona más la distribución del ingreso. Las cifras han sido ajustadas por subdeclaración. El ingreso salarial y no salarial de cada hogar se multiplica por un factor de ajuste.

Más aún, si bien la incidencia de la pobreza urbana cayó entre 1989 y 1994, la pobreza rural casi no varió. Lo que es peor, aumentó señaladamente entre los trabajadores rurales, mientras que disminuyó entre los trabajadores de la industria, los administrativos, los de tareas domésticas y los vendedores ambulantes. En coincidencia con estos datos, la pobreza aumentó en los sectores agrícolas y mineros, en tanto que se redujo en los sectores de manufacturas, del comercio y de los servicios.

La evidencia también indica una aguda diferenciación entre las regiones sur y central, por un lado, y la parte septentrional del país. El cuadro VIII.3 destaca estas diferencias. La incidencia de la pobreza alcanza el máximo en el sudeste (que incluye a Chiapas, Guerrero y Oaxaca), seguido por el sur (compuesto por Tabasco y Veracruz) y la región central (que incluye a Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, el Estado de México, Morelos, Puebla y a la ciudad de México). La pobreza en el sudeste es más de cinco veces mayor que en el noroeste, y casi 40 veces mayor que en el Distrito Federal. De mayor importancia es que, en tanto la pobreza disminuyó en algunas regiones y en otras

plen con por lo menos una de las siguientes características: el municipio no debe ser inferior a los 100 000 habitantes; el municipio abarca la capital de un estado o constituye una de las 12 áreas metropolitanas del país (México, Guadalajara, Monterrey, León, Mérida, Chihuahua, San Luis, Potosí, Puebla, Veracruz, Orizaba, Torreón y Tampico). Los hogares se clasifican como rurales si no pertenecen a las regiones y localidades mencionadas anteriormente, con excepción de las áreas rurales que rodean a municipios, con centros poblados de menos de 2500 habitantes o donde se utiliza la tierra para la forestación, la agricultura o la cría de ganado vacuno.

CUADRO VIII. 3. *La pobreza extrema según subcategorías*

<i>Subgrupo</i>	<i>Proporción de pobres</i>			
	1984	1989	1992	1994
<i>Área</i>				
Rural	29.4	35.1	35.0	34.4
Urbana	4.8	5.9	3.0	1.7
<i>Educación</i>				
Ninguna	28.7	34.1	35.3	31.5
Primaria incompleta	18.2	23.5	22.5	23.2
Primaria completa	2.8	8.6	9.3	8.9
Secundaria	0.3	4.6	3.1	2.3
Preparatoria	0.0	1.2	0.6	0.6
Universitaria o más	0.0	0.4	0.0	1.6
<i>Región</i>				
Noroeste	6.4	6.4	6.5	7.7
Noreste	6.6	6.8	4.8	2.8
Norte	18.5	18.8	14.8	16.1
Central Oeste	16.6	22.4	11.0	13.8
Central	19.8	14.9	16.8	14.4
Sur	16.7	25.1	19.8	29.0
Sudeste 1	15.6	34.0	47.4	37.2
Sudoeste	14.4	14.2	14.0	12.9
México, Distrito Federal	0.2	2.1	0.8	0.7
<i>Ocupación del jefe de familia</i>				
Sin clasificar	10.1	10.8	9.7	11.8
Profesional y técnica	1.1	5.9	1.0	1.9
Trabajador rural	37.9	48.7	53.0	51.0
Trabajador industrial	1.9	10.0	8.2	6.5
Trabajador de nivel medio	0.0	1.5	1.0	1.7
Trabajadores domésticos y de venta callejera	0.0	6.8	4.5	3.9
<i>Sector de actividad</i>				
Primario	37.5	46.1	51.7	50.0
Manufacturero	0.5	1.0	0.6	1.8
Electricidad y construcción	2.4	21.4	17.7	10.9
Comercio, restaurantes	0.5	1.0	0.8	0.6
Servicios	0.9	4.2	2.2	4.1
<i>Puesto</i>				
Propietario-empleado	8.7	12.2	12.2	12.0
Empleador	18.6	14.7	15.9	10.4
Autónomo	22.1	28.0	25.5	24.0
Sin remuneración	35.5	11.0	36.1	26.5

FUENTE: Lustig y Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México". Las estimaciones están medidas sobre datos de ingresos aportados por el INEGI. La línea de extrema pobreza se fija en 197.3 nuevos pesos por persona, por mes, en 1994.

aumentó muy poco, entre 1989 y 1994 se incrementó en el sur y en el sudeste. Debemos agregar que, mientras el índice que marca la distribución del ingreso entre los pobres (es decir, el índice FGT o P2) muestra que los más pobres entre los pobres, tanto en áreas rurales como urbanas, estaban mejor en 1994 que en 1989, no era éste el caso en esas dos regiones. Los resultados obtenidos son particularmente significativos porque esos estados eran los principales destinatarios de los esfuerzos para superar la pobreza apoyados por los bancos de desarrollo multilaterales durante el periodo estudiado.⁴ Esas regiones tienen una gran concentración de población indígena, con 46% de ésta residiendo en las regiones pertenecientes a los sectores aquí señalados como el sur y el sudeste.⁵ Aún más, la violencia rural ha sido conspicua en los tres estados del sudeste. Chiapas es la cuna de la insurgencia del Ejército Zapatista, en tanto que Guerrero y Oaxaca son los dos estados donde otro grupo guerrillero, el EPR (Ejército Popular Revolucionario) concentra la mayor parte de su actividad.

Estas tendencias indican que existe un proceso de creciente diferenciación económica entre las regiones. El aumento de esta diferenciación no se advierte con claridad según las mediciones convencionales de la desigualdad económica. De acuerdo con lo informado, el índice Gini cayó entre 1989 y 1994 porque el aumento de la pobreza en la región meridional del país se compensó con la caída de los índices de pobreza en otras regiones, donde los pobres llegaron a estar mejor (por ejemplo, en partes del centro —la región denominada centro occidente— y en el sudoeste).

¿POR QUÉ AUMENTÓ LA POBREZA EN EL SECTOR PRIMARIO?

De acuerdo con lo observado, entre 1989 y 1994 la pobreza extrema y la pobreza moderada en el sector rural permaneció sin cambios (cuadro VIII.3). Geográficamente, la pobreza aumentó en el sur y en el sudeste, en tanto que cayó o no varió en las demás zonas durante el mismo periodo. Estos resultados son preocupantes porque, como se dijo, la incidencia de la pobreza es mucho mayor en el sector primario y alcanza su pico en el sur y en el sudeste. Esto significa que en los estados relativamente más prósperos y en las

⁴ El Banco Mundial, por ejemplo, impulsó una nueva estrategia antipobreza en 1989. El proyecto inicial incluía las cuatro regiones menos privilegiadas: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. El proyecto se extendió en 1994 para abarcar Michoacán, Puebla, Veracruz y Zacatecas. Véase Banco Mundial, "México: Strategy Proposal for Regional/Rural Development in the Disadvantaged States", vol. 1, Informe 7786-ME (Washington, mayo de 1989). y Banco Mundial, "México: Second Decentralization and Regional Development Project, Informe 13032-ME (Washington, mayo de 1994).

⁵ Banco Mundial, "Mexico, Rural Poverty", Informe 15058-ME (Washington, septiembre de 1996), p. 4.

áreas urbanas, los pobres lograron sacar algún provecho de la leve recuperación económica de comienzos de los años noventa, pero esos beneficios no alcanzaron al subgrupo integrado por los más pobres.

Diversos factores explican esta tendencia. Uno es la revaluación del peso, tratado en el capítulo vi. El tipo de cambio real aumentó considerablemente entre 1989 y 1994 (hasta la devaluación de diciembre) (cuadro VI.1), y esto quitó rentabilidad a los bienes del sector de intercambio, en particular los agrícolas. Véase el cuadro VIII.4 que discrimina el ingreso por sectores. Evidentemente, los núcleos familiares cuya principal fuente de ingresos era la agricultura sufrieron los mayores embates. La revaluación del peso fue un factor que explicaba el aumento de la pobreza rural. Pero no era el único.

La caída de los precios de los principales cultivos de la población pobre de las regiones bajo estudio era otro. En particular, entre 1984 y 1992, los precios internacionales del café y del cacao cayeron más de 70%. Se estima que los ingresos de los agricultores a nivel de subsistencia y los pequeños productores del Pacífico sur debieron sufrir una caída en promedio de 15%.⁶ Chiapas, Veracruz y Oaxaca son los tres principales estados productores de café.⁷ A principios de los años noventa, particularmente como resultado de la discontinuidad del Acuerdo Internacional del Café, los precios del grano en los mercados internacionales se derrumbaron, pasando de un promedio de US\$ 1.32 por libra en 1986 a US\$ 0.53 por libra en 1992.⁸ Aunque no haya cálculos directos disponibles, parece razonable atribuir, aunque sea en parte, el aumento de la pobreza en los sectores sureste y sur a la evolución de los precios del café y la cocoa. Entre los más golpeados figuran las comunidades indígenas, que componen 65% de los productores de café de México y son los responsables de un tercio del total de la producción.⁹

Otro sector muy golpeado de la agricultura fue el de los ejidos.¹⁰ Al tiem-

⁶ *Ibid.*, p. 22.

⁷ Sitio de la red del Consejo Mexicano del Café (www.inetcorp.net.mx/client/café/café.html), "Principales estados productores de café en México", bajado el 8 de septiembre de 1997.

⁸ El Acuerdo Internacional del Café, cuyos miembros coincidían en restringir las exportaciones de café a fin de incrementar su precio, fue dejado sin efecto en julio de 1989; reinstaurado en marzo de 1994. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, "Operational Activities for Development. Economic and Technical Cooperation among Developing Countries: State of South. South cooperation", 11 de septiembre de 1995 (del sitio de las Naciones Unidas, [gopher://gopher.un.org/oo/ga/doc/50/plenary/340](http://gopher.un.org/oo/ga/doc/50/plenary/340)), y FAO (UN Food and Agriculture Organization), *Commodity Review and Outlook 1991-1992* (Roma, 1992), p. 37, y *Commodity Review and Outlook 1993-1994* (Roma, 1994), p. 49.

⁹ Banco Mundial, "México: Rural Poverty", p. 22.

¹⁰ Ejido es la parcela de tierra donde el ejidatario tiene derecho al usufructo, sin atribuciones de "propietario", por cuanto no está habilitado para vender, arrendar o avalar préstamos mediante su titularidad. La reforma del artículo 27 de la Constitución, ratificada por el Congreso mexicano el 5 de diciembre de 1991, abre la posibilidad para que los ejidatarios privatizen su ejido, si así lo prefieren. Esta reforma declara que a) no habrá más adjudicaciones de tierras; b) las empresas podrán adquirir predios rurales, dentro de ciertos límites, y c) los sectores pro-

CUADRO VIII. 4. Ingreso salarial y no salarial.
Cambio porcentual anual, excepto las participaciones (en porcentajes)

Item	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Porcentaje 1989-1994
<i>Todos los sectores ^a</i>								
Ingreso salarial	9.0	6.4	9.4	9.4	7.5	7.5	-15.7	8.2
Ingreso no salarial	10.0	5.9	2.1	-0.9	-0.7	4.9	2.3	3.5
Participación del ingreso no salarial en el total de ingresos	67.7	67.6	66.0	63.8	62.0	61.4	65.8	64.7
<i>Agrícola ^b</i>								
Ingreso salarial	-4.2	-8.8	-0.1	-2.8	0.1	0.1	-15.2	-2.7
Ingreso no salarial	10.9	11.2	0.3	-10.0	-4.5	-4.4	-7.8	0.3
Participación del ingreso no salarial en el total de ingresos	81.3	84.1	84.1	83.1	82.4	81.7	82.9	82.8
<i>No agrícola ^b</i>								
Ingreso salarial	9.8	7.1	9.8	9.8	7.7	7.7	-15.7	8.6
Ingreso no salarial	9.9	5.4	2.3	0.0	-0.3	5.7	3.1	3.8
Participación del ingreso no salarial en el total de ingresos.	66.5	66.2	64.6	62.4	60.6	60.1	64.8	63.4

^a INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México: 1988-1995*, tomo I (México, 1996), cuadro 3, pp. 40-41. Las cifras de las tasas de crecimiento están calculadas utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) del Banco de México, "The Mexican Economy 1996" (México, 1996), cuadro 24, p. 286.

^b INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, cuadro 65, p. 132, cuadro 77, p. 156. Las cifras de las tasas de crecimiento están calculadas utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) del Banco de México, "The Mexican Economy 1996", cuadro 24, p. 286.

po que la revaluación del peso castigaba los ingresos de los ejidatarios, los precios de garantía de los principales productos agrícolas se redujeron, aumentaron las tasas de interés y se limitaron los subsidios para el sector.¹¹ También hubo factores estructurales que afectaron al ejido. Históricamente, el ejido (también conocido como "sector social" debido al tratamiento especial de los derechos de propiedad de la tierra que lo caracterizaron antes de la reforma constitucional de 1992, en el artículo 27) estuvo constituido por un campesinado asistido económicamente por una fuerte intervención estatal. Los controles del Estado iban acompañados por una variedad de subsi-

ductivos de cada ejido pueden ser divididos entre los miembros del mismo ejido y además de que los ejidatarios también pueden asociarse entre ellos y con otros interesados para la explotación, el arriendo o la venta de sus predios. "México: Changes to Constitution concerning Land Ownership", *LDC Debt Report*, 27 de enero de 1992, p. 9, y John Watling, "Opposition to Ejido Reforms Continues despite Congressional Approval", *El Financiero Internacional*, 16 de diciembre de 1991, p. 3.

¹¹ Alain de Janry, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet, *Mexico's Second Agrarian Reform, Household Community Responses, 1990-1994* (Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1997), p. 200. [Hay edición en español en el FCE.]

dios.¹² Al cabo del tiempo, este sistema de controles y subsidios se fue erosionando y el sector ejidal pasó por un periodo crítico que se prolongó por dos décadas. La eliminación de estos controles y subsidios formaba parte del programa de modernización instituido por el gobierno de Salinas. Su aspecto sobresaliente fue la reforma del artículo 27 de la Constitución en 1992, que, fundamentalmente, cambió el estatus legal del uso y de la propiedad de los terrenos del ejido al legitimar el arriendo y la privatización de los mismos.¹³

Como parte de los esfuerzos por modernizar la agricultura, muchas instituciones públicas de apoyo al sector han sido privatizadas, reducidas o suprimidas.¹⁴ La reducción del papel tutelar del Estado ha dejado un vacío institucional. Existe "únicamente una reconstrucción fragmentaria de instituciones de alternativa para apoyo del ejido. En general esto disminuyó el acceso al crédito y lo encareció, al igual que los seguros, los mercados, el consumo moderno, la semilla, el agua y la asistencia técnica".¹⁵ Frente a este escenario desregulatorio, las condiciones macroeconómicas adversas y los vacíos institucionales, se manifiesta un proceso de diferenciación social en el que un pequeño grupo de productores se convierte en empresarios exitosos, mientras otros quedan relegados o incluso abandonan sus tierras.¹⁶ Los empresarios exitosos suelen ser aquellos que poseen más tierras o tienen mayor acceso al crédito o a la irrigación, es decir, los que están relativamente en mejor situación económica. En el otro extremo se encuentran los pequeños productores y los miembros de comunidades indígenas que tienen dificultad para modernizarse y diversificar su producción, debido a las inversiones y los servicios institucionales. Es posible que estos últimos estén en peor situación como consecuencia de las reformas agrícolas, que desmontaron el aparato de protección estatal.

LA APERTURA ECONÓMICA Y LA DESIGUALDAD

La liberación comercial fue quizá la más importante de todas las reformas y la de mayor alcance. Aunque no existe una estimación de su efecto sobre la pobreza y la desigualdad en general, hay estudios sobre la brecha salarial entre trabajadores especializados y no especializados en las manufacturas. Puesto que, por lo menos en apariencia, el factor del trabajo que abunda en México es el no especializado, en teoría, la reducción de las barreras al

¹² *Ibid.*, p. 199.

¹³ Para una descripción y un análisis de la reforma del Artículo 27, *ibid.*, capítulo 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 200.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibid.*, capítulos 13-16.

comercio debería impulsar una mejor alternativa de los salarios. Esto no fue así. Como se ve en la gráfica VIII.1, la brecha entre los trabajadores calificados y los no calificados aumentó considerablemente después de 1985. Esta tendencia concuerda con los hallazgos de otros estudios que indican que las reformas a la educación marcaron una tendencia creciente durante los años ochenta.¹⁷

Un estudio señala que la reducción de los aranceles y la eliminación de los requisitos de licencias de importación puede explicar 23% del aumento del salario relativo del trabajador calificado durante el periodo 1986-1990.¹⁸ A modo de explicación —que contradice los pronósticos basados en la teoría—, los autores manifiestan que México brindaba una protección relativamente elevada a las industrias que hacían uso intensivo de mano de obra no calificada durante el periodo en que la economía se desarrolló bajo el modelo proteccionista de sustitución de importaciones. Y, por consiguiente, fue ése el sector más golpeado al levantarse las barreras. Aunque México tenga un alto índice de mano de obra no calificada comparado, por ejemplo, con los Estados Unidos, puede decirse que también posee un nivel intermedio alto de trabajo calificado, en comparación con otros países en vías de desarrollo. Por ejemplo, una mayor apertura a la competencia con China pudo haber dado lugar a un deterioro del salario relativo del trabajador no calificado.¹⁹

El mismo estudio señala que “las plantas industriales extranjeras y los exportadores pagaban retribuciones relativamente mayores a sus trabajadores calificados”.²⁰ Puesto que estas plantas están en mejor situación para competir dentro de la economía mundial, se prevé que crezcan y aumente su número a medida que avance el proceso de integración económica, especialmente con el TLC. En consecuencia, se espera que la demanda y los ingresos de los trabajadores calificados continúen en aumento, ensanchándose aún más la brecha con los no calificados.

En líneas generales, estos resultados sugieren que, a menos que México se

¹⁷ Zadia María Feliciano, “Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment”, (Harvard University, 1993); Michael Ian Cragg y Mario Epelbaum, “Why Has Wage Dispersion Grown in Mexico?”, *Journal of Development Economics*, vol. 51 (octubre de 1996), pp. 99-116, y Gordon H. Hanson y Ann Harrison, “Trade, Technology and Wage Inequality”, NBER Documento 5110 (National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., mayo de 1995).

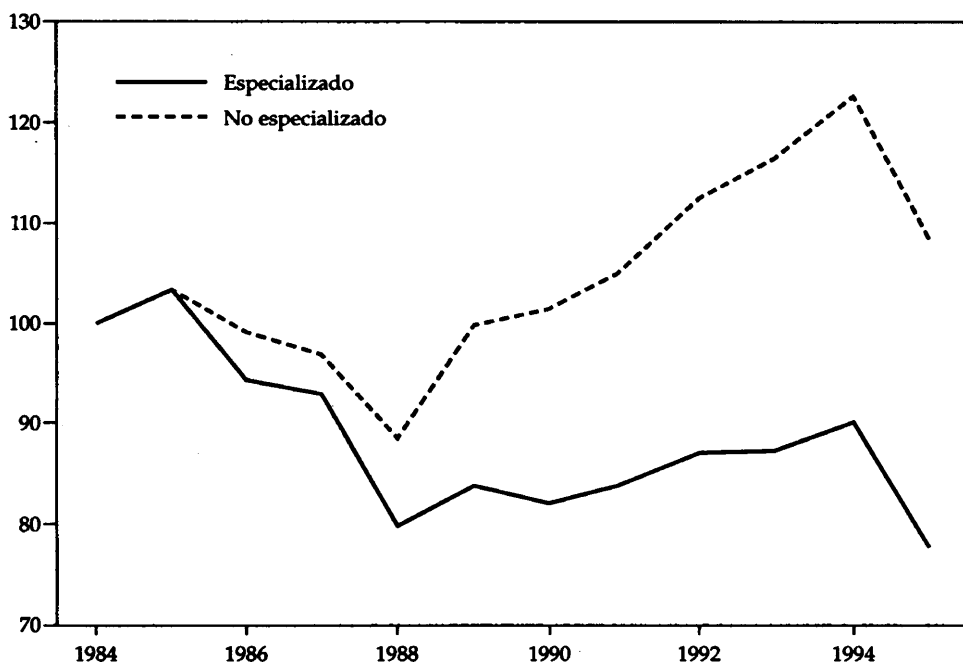
¹⁸ Hanson y Harrison, “Trade, Technology and Wage Inequality”.

¹⁹ Los resultados obtenidos por Ana Ravenga (“Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing”, Banco Mundial, Washington, marzo de 1995) coinciden con esta posibilidad. Otra explicación posible de estos resultados sería la siguiente: aunque la apertura económica en México (o, para el caso, en cualquier otro país en vías de desarrollo) llevara a una mayor especialización en más sectores intensivos en mano de obra, esta mano de obra bien puede parecer “no calificada” según las características de un país desarrollado, pero no el nivel de calificación promedio existente en México.

²⁰ Hanson y Harrison, “Trade, Technology and Wage Inequality”, p. 20.

GRÁFICA VIII.1 Salarios de trabajadores calificados y no calificados

Índice 1984 = 100



FUENTE: Para 1984-1988, cálculos de la autora basados en datos de Gordon H. Hansen y Anne Hanson, "Trade, Technology and Wage Inequality", Informe 5110 del NBER (National Bureau of Economy Research, Cambridge, Mass., 1995); para 1988-1995, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de Cuentas Nacionales de México: 1988-1995*, tomo I (Aguascalientes, 1996); la fuente del INEGI utiliza los sueldos del sector industrial manufacturero (cuadro 93, pp. 190-191) como referente para los salarios especializados y los salarios del sector industrial manufacturero (cuadro 91, pp. 186-187), y como referente para los salarios no especializados, las cifras reales se calculan sobre el índice de precios al consumidor (IPC) del Banco de México *The Mexican Economy 1996* (México, 1996), cuadro 24, p. 286.

aboque mediante un serio esfuerzo a impulsar la especialización de su población trabajadora, es probable que el proceso de modernización se vea acompañado por un alza en la desigualdad de ingresos.

NIVELES DE VIDA Y LA CRISIS DEL PESO

Aunque al escribir este libro no existía información directa (a partir de encuestas sobre ingreso-gasto en los hogares) acerca del impacto que tuvo la crisis del peso y la subsiguiente recesión sobre el nivel de vida de los hoga-

res, varios indicadores sugieren que éste pudo haber sido fuerte. El consumo privado cayó a 9.5% en 1995 (cuadro VII.2). El desempleo ostensible subió desde un promedio de 3.7% en 1994, hasta un pico de 7.3% en septiembre de 1995.²¹ Durante 1995 se perdieron más de un millón de empleos en el sector formal, y el promedio de los salarios reales cayó a 12.5% (cuadro VII.2).²² Además, hay evidencias anecdóticas de que muchas familias perdieron sus casas y otras pertenencias como consecuencia de la presión simultánea de las altas tasas de interés y los menores ingresos, lo que les impidió cumplir con sus obligaciones crediticias. Aunque la tasa de desempleo formal cayó durante 1996 a un promedio de 5.5%, los salarios reales promedio continuaron declinando. Desde el inicio de la crisis hasta julio de 1997,²³ la caída acumulativa del salario real en la manufactura fue de 39 por ciento.

Puesto que los asalariados parecen ser los más duramente castigados por la crisis, podría suponerse que la pobreza urbana creció. En cuanto al sector rural, las áreas productoras de bienes comerciables debieron de beneficiarse con la devaluación del peso. No obstante, los ingresos salariales y no salariales del sector agrario cayeron bruscamente; por consiguiente, también debió aumentar la pobreza rural (cuadro VIII.4).²⁴ Más aún, ya que los ingresos no salariales en los sectores no agrícolas aumentaron, debe suponerse que la crisis estuvo matizada por un incremento de la desigualdad de ingresos.²⁵

Debido a que la recesión de 1995 fue en gran medida inesperada, especialmente en su magnitud, no se dispuso de una red de protección social eficaz. Hubo un esfuerzo por parte del gobierno para limitar el impacto de las medidas de austeridad en los servicios sociales mantenidos con fondos públicos. En proporción a los gastos programables, el gasto social creció en efecto levemente, de 57% en 1994, a 52% en 1995. Sin embargo, como el gobierno debía reducir simultáneamente el gasto fiscal, en tanto dedicaba mayores recursos al financiamiento de la deuda, el gasto social disminuyó en 12% en términos reales (cuadro VIII.5).²⁶ Al igual que durante la crisis anterior, una gran parte de esta contracción se produjo al permitirse una caída del salario real del personal empleado en el sector social.

²¹ Cuadro VII.3. Los datos de septiembre de 1997 son de Macro Asesoría Económica, "Macro Update", Año 9, núm. 5 (agosto de 1996), cuadro ix, p. 35.

²² Banco Mundial, "Mexico, Poverty Reduction: The Unfinished Agenda", Informe 15692 ME (Washington, diciembre de 1996), p. 22.

²³ Macro Asesoría Económica, "Macro Update", Año 10 núm. 5 (agosto de 1996), p. 35, cuadro ix.

²⁴ El ingreso no-salarial en el sector agrícola incluye los ingresos de los campesinos asentados en la tierra.

²⁵ Aunque de valor meramente anecdótico, vale mencionar que la revista *Forbes* informó que un multimillonario mexicano alcanzó el quinto lugar en la lista correspondiente a 1996, con una fortuna estimada en US\$ 6.6000 millones, US\$ 500 millones más que en 1995. Se trata de Carlos Slim Helú, propietario del Grupo Carso y Telmex. Roberto González Amador, "Slim, quinto hombre más rico del mundo", *La Jornada*, edición en internet, 12 de julio de 1997.

²⁶ Datos del Grupo de Economistas y Asociados.

La recesión de 1995 provocó un aumento más brusco del desempleo que en 1983. De hecho, México no tiene seguro de desempleo y no hubo programas importantes de empleo de emergencia como los de Chile durante sus etapas de crisis. A falta de mejor solución, el gobierno decidió utilizar el programa para el reentrenamiento de trabajadores desocupados como programa de mantenimiento de ingresos.²⁷ En consecuencia, el número de beneficiarios ascendió de 198 000 en 1994 a 350 000 en 1995, cantidad sin relación con el número de trabajadores despedidos en los primeros meses de 1995.²⁸ Según algunas estimaciones, casi un millón de empleos del sector formal se perdieron ese año.²⁹ La duración de los cursos ofrecidos dentro del programa fue limitada; se exigieron requisitos mínimos a los participantes (con lo que quedaron excluidos muchos pobres), y cada uno sólo pudo ingresar una vez. El programa tenía como finalidad elevar el nivel de preparación de los trabajadores; no fue diseñado para servir de red de protección social.

Con la transferencia de recursos destinados a otros programas contra la pobreza, el gobierno puso en funcionamiento un programa de empleo temporal en 1995,³⁰ el cual dio lugar a la creación de más de medio millón de empleos temporales, 70% de ellos en áreas rurales. La paga equivalía a 80% del salario mínimo, lo que significaba que iba dirigido al sector no especializado; pero una de las dificultades con que tropezó este programa fue la indefinición de sus objetivos: no estaba claro si se pretendía ayudar a las víctimas de la pobreza crónica o proveer de un ingreso alternativo a los despedidos a causa de la recesión. Si bien la lucha contra la pobreza crónica es asunto de gran importancia en México, lo cierto es que este programa no cumplía con la finalidad de contrarrestar el repentino aumento del desempleo formal registrado a principios de 1995.

A finales de los noventa, la recuperación económica aún no había llegado a los bolsillos del mexicano promedio. Desde el estallido de la crisis del peso en enero de 1995 y julio de 1997, la remuneración promedio en las manufacturas cayó en 40%.³¹ Si las actuales tendencias económicas continúan, el salario real debería comenzar a crecer otra vez, pero pasarán varios años antes de que los salarios mexicanos alcancen niveles similares a los anteriores a la crisis.

¿Podría México crecer tanto como para desterrar la pobreza? Si la distribución del ingreso permaneciera sin cambios, el PIB crecería 5% por año y el

²⁷ El Probecat (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores), Banco Mundial, "México: Poverty Reduction", p. 33, § 74.

²⁸ *Ibid.*, p. 23.

²⁹ *Ibid.*, p. 22, 42.

³⁰ El programa se llama "Programa de Empleo Especial". *Ibid.*, p. 33, § 75.

³¹ Calculado a partir de cifras suministradas por Macro Asesoría Económica, "Macro Update", Año 10, núm. 5 (agosto de 1997), cuadro ix, p. 35, y Macro Asesoría Económica, "Macro Update", Año 9, núm. 5 (Agosto de 1996, cuadro ix, p. 35).

CUADRO VIII. 5. Gasto social, 1989-1996
(tasa de crecimiento y como porcentaje del PIB)

<i>Item</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Tasa de crecimiento</i>								
Total del gasto público	-6.0	3.4	3.2	4.7	6.0	11.3	-13.5	2.9
Gasto social	4.4	10.5	22.6	14.9	11.1	10.9	-12.0	-15.0
Gasto en educación	2.8	6.9	19.6	16.1	16.0	13.4	-9.7	0.7
Gasto en salud y trabajo	10.3	10.8	17.3	8.5	9.3	6.8	-11.6	-5.0
<i>Porcentaje del PIB</i>								
Total del gasto público	16.1	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	15.9
Gasto social	5.7	6.0	7.0	7.8	8.5	9.0	8.2	6.8
Gasto en educación	2.4	2.5	2.9	3.2	3.7	3.9	3.7	3.6
Gastos en salud y trabajo	2.8	2.9	3.3	3.4	3.7	3.8	3.4	3.2

FUENTE: Grupo de Economistas y Asociados, México, septiembre de 1997.

crecimiento demográfico continuara declinando al mismo ritmo que en el periodo 1980-1995, demoraría hasta el 2033 erradicar la pobreza extrema, y hasta el 2050 para erradicar la pobreza moderada.

Si se considera la posibilidad de llevar a cabo una transferencia de ingresos sin imperfecciones para favorecer a los pobres, para erradicar la pobreza extrema sería necesario apropiarse de 2% de los ingresos del décimo superior (o sea, 0.87% del PIB) para redistribuirlo entre los hogares afectados por la pobreza extrema.³² Dependier del "efecto goteo" haría que la pobreza se prolongara por mucho tiempo. Pero una redistribución mínima, bien orientada y sostenida, podría eliminar la pobreza extrema en poco tiempo.

El gobierno mexicano ha comenzado a trabajar en este sentido al lanzar el programa antipobreza Progresas (Programa de Educación, Salud y Alimentación) a mediados de 1997. La meta de este programa en 1998 fue apoyar a dos millones de familias extremadamente pobres (unos 10 millones de individuos), de los cuales 2.7 millones son habitantes rurales. Estas familias beneficiarias de Progresas reciben una transferencia de ingresos destinada a aumentar su ingesta de alimentos y las visitas de infantes y niños a los puestos de salud, y otorga becas para fomentar la asistencia escolar para niños entre el tercer grado de primaria y el tercer año de secundaria. Se estima que las familias beneficiarias reciben alrededor de US\$ 30 mensuales en promedio, lo que equivale a aumentar el ingreso promedio de cada familia en 30%.³³ En vista del poco tiempo transcurrido desde que se puso en marcha el

³² Para la erradicación de la pobreza moderada, 9.62% de los ingresos del decil superior (o sea, 4.29% del PIB) debía ser redistribuido. Lustig y Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México".

³³ José Gómez de León, director de Progresas, presentación pública, 10 de diciembre de 1997, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.

Progresas, es demasiado pronto para evaluar sus efectos. Pero vale la pena subrayar sus atractivos. A la vez que aumenta el ingreso corriente de los pobres, Progresas estimula la inversión en el "capital humano" de los hijos de las familias pobres, de tal forma que en el futuro aumenten sus ingresos potenciales.

CONCLUSIÓN

Desde comienzos de los noventa, México ha experimentado una serie de dramáticos avatares de orden económico y político. Cuando fue aprobado el TLC, existía la certeza de que estaba firmemente encaminado hacia la prosperidad. Las cosas sucedieron de otra manera. La confianza en el porvenir de México, y en su altamente calificado equipo económico, quedó destruida cuando, a fines de 1994, debió afrontar una grave crisis financiera. Aun antes de la crisis, un examen más detenido de su desempeño revelaba que el crecimiento de su producción era lento, especialmente comparado con las expectativas generadas por las importantes reformas introducidas a partir de mediados de los años ochenta y por sus logros en materia de estabilidad macroeconómica.

Llegar a comprender en qué falló un país que se había convertido en la niña mimada de los inversionistas internacionales y de las instituciones de crédito multilaterales tiene especial importancia para otros países abocados a la reforma y para la comunidad internacional en general. Si aún no tenemos respuestas definitivas acerca de por qué México no creció más rápidamente y las causas de la crisis del peso, un análisis detallado del periodo permite esclarecer algunos aspectos fundamentales de las reformas económicas. ¿Serán las mismas reformas orientadas hacia el mercado, que merecieron tantos elogios de la comunidad internacional, las responsables del pobre desempeño económico de México? ¿Otros países deberían interpretar la experiencia mexicana como una advertencia e interrumpir y aun dar marcha atrás a algunas de sus reformas?

El capítulo vi revela que la respuesta a ambas preguntas es, en una palabra, *no*, pero con algunas reservas. El lento crecimiento debe atribuirse principalmente a la lenta recuperación de la demanda interna, debido a la sobrevaluación del peso. Éste fue el precio que se pagó por la estabilización basada en el tipo de cambio. Además, el crecimiento lento ocurre porque el crédito de las reformas suele demorarse. México no es la excepción a esta regla. Al fin y al cabo, Chile tardó más de 10 años —incluidas varias crisis financieras— para cosechar los beneficios de la reforma.¹ Ahora bien, por más de 12 años, Chile ha tenido el índice de crecimiento sostenido más alto de la región.² La

¹ Véase por ejemplo, Barry Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán, comps., *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (Brookings, 1994), y Sebastián Edwards y Alejandra Cox Edwards, *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment* (University of Chicago Press, 1991).

² Jonathan Friedland, "Chile is Relaxed on NAFTA as Chief Begins U.S. Visit", *Wall Street Journal*, 24 de febrero de 1997, p. A18.

reasignación de los factores de producción, la adopción de nuevas tecnologías y la calificación de la fuerza laboral no son procesos instantáneos. El hecho de que en México haya sectores, como el mercado laboral, que aún no han sido reformados, puede ser una de las causas de la demora.

Habida cuenta de lo anterior, los acontecimientos de México sugieren que las fallas del proceso de reformas pueden dar lugar a consecuencias no deseadas. El ejemplo más notorio es el sistema bancario. Algunas características del proceso de privatización y la falta de regulaciones prudenciales dio por resultado un banca endeble.³ Esta debilidad fue causa indirecta de la crisis financiera, debido a las restricciones que debieron imponerse a la política monetaria en 1994. La falta de una regulación prudencial también contribuyó indirectamente a la crisis a través de la rápida expansión del crédito para el consumo, cuya contrapartida fue la caída del ahorro privado y el incremento del déficit de la cuenta corriente. Una clara enseñanza que se desprende de estos acontecimientos es que las instituciones que garantizan el correcto funcionamiento del sistema financiero deben recibir la mayor prioridad antes de emprender una liberalización a gran escala. Chile, a comienzos de los ochenta, y México, a mediados de los noventa, aprendieron dolorosamente esta lección. Tal vez otros se benefician con el ejemplo.⁴

La experiencia mexicana también indica que las reformas pro mercado perjudicaron su desempeño en algunas áreas. Así parece que sucedió en el

³ Véanse las declaraciones de Francisco Gil Díaz, uno de los vicedirectores del Banco de México, sobre este tema. Según el diario *La Jornada*, Gil Díaz, refiriéndose a la nacionalización de la banca en 1982, manifestó que "la crisis bancaria es consecuencia de la expropiación y una privatización —emprendida por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari— *sin control*, que se llevó a cabo frente a la impotencia de la Comisión Nacional de Bancos y Valores para ejercer su control" (las cursivas son mías). Humberto Ortiz Moreno y Antonio Castellanos Martínez, "B de M: 'sin control', la privatización bancaria", *La Jornada*, 9 de septiembre, de 1997 (<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/sincontrol/html>), bajado de la versión de Internet.

⁴ A partir de la crisis, las autoridades mexicanas han introducido una serie de modificaciones para que el sistema bancario esté menos expuesto a las crisis en el futuro. Antes de la crisis de 1994, la legislación financiera restringía la participación de extranjeros —y por ende de competidores— en el sector bancario. Estas restricciones se flexibilizaron mediante legislación aprobada en febrero de 1995, pero solamente a consecuencia del deplorable estado en que se encontraban los bancos mexicanos, lo que resultó especialmente evidente luego de la crisis del peso, en diciembre de 1994. En definitiva, la nueva legislación permitía una mayor participación de los extranjeros. Elevó el porcentaje máximo de participación de individuos y empresas extranjeras agrupadas que pudieran detentar derechos al voto según sus aportaciones de capital (controlado por México). Dentro de los bancos de 30% a 49%, disminuyó el porcentaje de capital en acciones para ejercer el control de su subsidiaria desde el extranjero de 99% a 51%, y autorizó a la Secretaría de Hacienda, a aumentar según cada caso, los límites impuestos al mercado para la inversión extranjera en el sector financiero de acuerdo con lo establecido por el TLC. Por ejemplo, dentro del tratado, determinado banco controlado desde el extranjero podía representar más de 1.5% del capital total del sistema bancario; con la nueva legislación este porcentaje aumentó a 6%. Aunque el TLC restringía el monto de las aportaciones extranjeras en ese tipo de bancos a 8% del capital total, las nuevas disposiciones elevaron este límite a 25%. Fondo Monetario Internacional, "Mexico: Recent Economic Developments" (Departamento del Hemisferio Occidental, Washington, junio de 1995).

agro, donde la supresión de la intervención estatal dejó un vacío institucional y muchos productores quedaron con limitado acceso al crédito y a la asistencia tecnológica. Ante los fracasos del mercado, la manera de impulsar la producción no dependerá siempre de las reformas orientadas al mismo, tal como se entienden comúnmente, sino de una eficiente intervención estatal.

La crisis mexicana y el discreto crecimiento que la precedió ponen de realce las dificultades originadas en la política cambiaria. Puesto que la finalidad de las autoridades mexicanas había sido reducir la inflación a un nivel compatible con la de los principales socios comerciales de México en un lapso corto, se decidió fijar la relación peso-dólar (o casi se "fijó"). Aunque así se logró reducir la inflación, como consecuencia surgieron dos graves problemas. Al no caer la inflación con suficiente rapidez, los productos importados resultaban hasta cierto punto baratos. Esto orientó la demanda hacia las importaciones, en perjuicio de la producción local. El avalúo real del tipo de cambio fue uno de los principales factores que contribuyeron al lento crecimiento de principios de los noventa. Además, otro mecanismo mediante el cual el tipo de cambio perjudicó el crecimiento estaba relacionado con su efecto sobre el consumo privado. El avalúo no solamente hizo menos creíbles las medidas de liberalización del intercambio, sino que dio lugar a una oleada de consumo de bienes importados, limitando el ahorro privado. Es necesario señalar, sin embargo, que la revalorización del peso no fue el resultado de la política del régimen cambiario durante todo el periodo. Al menos durante una época fue consecuencia de los grandes ingresos de capital.

Un segundo problema surgió como secuela de la crisis del peso mexicano. La política cambiaria resultó demasiado restrictiva cuando los capitales comenzaron a retirarse del país. Con un sistema cambiario flotante, el peso se hubiera devaluado significativamente en abril de 1994. Pero las autoridades se resistieron al cambio porque sabían que afectaría la reputación de México ante la comunidad de inversionistas y debilitaría la economía como consecuencia de una difícil elección presidencial. Con marcado optimismo, las autoridades decidieron aguardar para ver lo que sucedería. Cuando finalmente se produjo una devaluación forzosa en diciembre de 1994, el descrédito resultó devastador. Parece, entonces, que la lección es que los regímenes de tipo de cambio fijo o cuasi fijo, aun siendo útiles para estabilizar los precios, pueden tener altos costos cuando los mercados de capitales cambian de opinión y comienzan a retirarse. Sería preferible un régimen más flexible, especialmente si no compromete la reputación del gobierno cada vez que se modifique imprevistamente el tipo de cambio a causa de los choques externos.

Un interrogante clave respecto a la crisis del peso se refiere a si fue consecuencia de políticas erradas o de la mala suerte. Como quedó explicado en el capítulo vi, ambos factores contribuyeron. También cabe mencionar que la

crisis del peso se produjo sin excesos fiscales. Esto subraya la necesidad de enfocar otros aspectos al planificar las políticas durante el proceso de monitoreo de un país que estuviera en una posición vulnerable: en particular, la política monetaria y el manejo de la deuda. Una vez que quedó firme la decisión de mantener la política cambiaria, el error de la política económica consistió en la esterilización del efecto de las salidas de capitales mediante el aumento del crédito interno y la transferencia de la mayor parte de la deuda del gobierno a corto plazo, en pesos, a su indexación con el dólar. Ahora sabemos que la razón principal para neutralizar la salida de capitales era impedir el alza de las tasas de interés y evitar una crisis bancaria. Empero, la estrategia estuvo viciada por la suposición de que las malas noticias (los sucesos políticos) eran temporales, y las buenas (TLC) serían permanentes, y que se reanudarían los ingresos de capitales. Es de interés aclarar que fueron las expectativas optimistas sobre la evolución del precio del petróleo y el acceso al crédito internacional las que respaldaron la decisión de postergar las acciones sustentadas por las decisiones de política económica, luego de la crisis de 1982.

El hecho de que la crisis también se debía a factores que estaban más allá del control del gobierno mexicano es innegable. Durante 1994 México afrontó una serie de conflictos políticos, el alza de la tasa de interés en los Estados Unidos, así como el carácter despiadado de los mercados internacionales de capitales. La experiencia mexicana pone de relieve las dificultades que surgen por la volatilidad de los flujos de capitales. En los tiempos de euforia, los ingresos de capitales impulsaron el alza de la tasa de cambio. Si México hubiese estado bajo un régimen de tasa cambiaria flexible, el avalúo del peso hubiera sido mayor. Cuando mejoraron los rendimientos reales en los Estados Unidos y el futuro político de México se ensombreció luego del asesinato de Colosio, los capitales simplemente huyeron.

El carácter ingobernable del movimiento de los capitales (de portafolio) ha generado debates acerca de la mejor forma de hacerle frente. Hay quienes recomiendan cierto tipo de controles de capital, como los que existieron en Chile.⁵ El FMI, en cambio, se muestra mucho más cauteloso al respecto.⁶ En la práctica, los gobiernos deberán tomar sus decisiones según cada caso. Pero lo cierto es que el control de capitales es una pésima idea para los gobiernos que están tratando de restablecer su confiabilidad ante los inversionistas internacionales para atraer capitales foráneos, aunque servirían para amortiguar los efectos de los momentos difíciles si se introdujeran durante perio-

⁵ John Williamson, "Mexican Policy toward Foreign Borrowing", en Barry P. Bosworth, Susan M. Collins y Nora Claudia Lustig, comps., *Coming Together? Mexican-United States Relations* (Brookings, 1997), pp. 59-90.

⁶ David Folkerts-Landau y otros, *International Capital Markets: Developments, Prospects and Policy Issues* (Fondo Monetario Internacional, Washington, agosto de 1995), pp. 11-44.

dos de bonanza. En última instancia, la disminución de la volatilidad de los mercados o la posibilidad de proteger una economía frente a su impacto dependerá de que exista una política de tasa cambiaria creíble, un sistema financiero sólido y un alto nivel de ahorro interno. De los tres, quizás la solidez del sistema financiero sea el más importante. La crisis mexicana del peso y las más recientes crisis asiáticas destacan los peligros derivados de los repentinos auges de crédito a través de sistemas bancarios escasamente supervisados y con alto riesgo de iliquidez.

El análisis de la crisis financiera posterior a la devaluación puso en evidencia otra característica peligrosa de los mercados de capitales de hoy: el efecto desestabilizador de los derivados financieros. Como se ha visto en el capítulo VI, los derivados de los Tesobonos aparecen como uno de los factores que transformaron la devaluación en una crisis financiera ya prevista. Los rumores de suspensión de pagos o control de capitales bastaron para desencadenar el pánico en los mercados. Los Tesobonos no pudieron ser renegociados, de modo que su precio cayó, lo que obligó a los bancos mexicanos a responder a los pedidos de liquidación comprando dólares. Así, el peso cayó aun más, se acentuó el miedo a la suspensión de pagos y así sucesivamente. Había que detener este círculo vicioso, y la única manera de hacerlo era ofreciendo a México una cantidad de recursos suficientes para alejar el temor a la suspensión de pagos. Precisamente para eso hacía falta el paquete de rescate financiero proporcionado por los Estados Unidos y el FMI, el cual logró evitar el colapso del peso y que la crisis se extendiera a otros países. Su exitosa intervención también se advierte por la rapidez con que México pudo reinsertarse en los mercados internacionales de capitales y porque el gobierno pudo saldar totalmente los créditos otorgados por los Estados Unidos varios años antes de su vencimiento.

La crisis del peso mexicano fue una voz de alerta para la comunidad internacional. Demostró que las crisis más graves se pueden originar por errores de política económica relativamente nimios o como consecuencia de choques externos. No todo depende de la política interna de cada país. Las operaciones de rescate financiero no pueden estar circunscritas a decisiones bilaterales. Según queda señalado en el capítulo VII, la conmoción política producida en los Estados Unidos casi impidió la concreción del rescate. Los paquetes de rescate financiero de fuente internacional debían ser puestos en funcionamiento por un territorio relativamente despolitizado. La institución más apropiada para este fin es el NAB (New Arrangement to Borrow), el Nuevo Acuerdo de Créditos del FMI, pactado en enero de 1997 para proveer recursos en situaciones de emergencia, hasta un tope de US\$ 48 000 millones. Aun cuando el NAB no sustituye al Acuerdo General de Créditos (General Agreement to Borrow), será la primera fuente de crédito a la que los países miembros tendrán acceso cuando necesiten recursos suplementa-

rios.⁷ Que los Estados Unidos hayan apoyado tan enérgicamente la iniciativa de organizar un operativo de rescate refleja la relación especial entre éstos y México, por la proximidad geográfica y, ahora, por la firma del TLC. De hecho, gracias a la intervención de los Estados Unidos se pudo evitar una mayor caída de la producción en México. El NAB es necesario porque no se puede dar por descontado que los Estados Unidos respondan siempre de la misma manera frente a las crisis, aun si se repitiera la de México. En el caso de la crisis financiera en Asia se ha visto que ni siquiera el NAB alcanza para paliar las crisis en países grandes, si se producen —como bien podría suceder— simultáneamente. Durante la transición hacia la plena globalización de los mercados, cuando los riesgos se hallan ampliamente diversificados, el sistema monetario internacional necesitará permanentemente una importante red de contención.

Un tema preocupante para México durante muchas décadas es el de los altos niveles de desigualdad y pobreza. Los datos enumerados en el capítulo VIII indican que la situación no mejoró mucho ni aun durante la incipiente recuperación de principios de los noventa. Si bien la pobreza urbana declinó a ritmo sostenido con el aumento del promedio del salario real, en el sector agrícola aumentó en los estados más pobres. Dos importantes factores explican este aumento en las regiones de por sí ya empobrecidas del país, cuando el gobierno presumiblemente estaría haciendo su mayor esfuerzo para reducirla: el aumento de la tasa de cambio real afectó los ingresos del sector agrícola, y el derrumbe del precio del café, al terminar el Acuerdo Internacional del Café, afectó gravemente a regiones pobres como Chiapas.

Aunque el gobierno había emprendido un programa antipobreza que hacía hincapié en la construcción y refacción de la infraestructura para los pobres (el Programa Nacional de Solaridad, Pronasol), no existían redes de solaridad auténticas para hacer frente a los choques externos. La importante caída del precio del café a principios de los noventa (una baja de 60% a partir de los precios promedio de finales de la década anterior)⁸ sin duda debió afectar a los pobres de los estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca. Pero ninguna iniciativa sirvió para compensar a los trabajadores por su pérdida de ingresos, ni aun parcialmente. Una situación análoga se repitió con ocasión de la aguda recesión de 1995. El desempleo abierto creció con rapidez. Se trataba de un fenómeno desconocido en México, donde no existe el seguro de desempleo. La solución ideal hubiese sido poner en práctica un plan de empleos de emergencia. Aunque nunca es fácil ejecutar tales programas, se

⁷ Fondo Monetario Internacional, "IMF Adopts a Decision on New Arrangements to Borrow," boletín de prensa 97/5, 27 de enero de 1997 (www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/PR9705.html), bajado del website del FMI el 24 de setiembre, 1997.

⁸ FAO (Naciones Unidas), *Commodity Review and Outlook 1991-1992* (Roma, 1992), p. 37, y *Commodity Review and Outlook 1993-1994* (Roma, 1994), p. 49.

perdió un tiempo precioso durante los primeros dos meses, a partir del comienzo de la crisis.

Si bien los indicadores de desigualdad total no señalan mayores variaciones, otros indicadores de la desigualdad de los ingresos son preocupantes. Por ejemplo, la brecha entre los trabajadores especializados y los no especializados ha ido en constante aumento. Al menos, un estudio encuentra que un factor importante que explica este aumento de la brecha es la liberalización del comercio. Según otro estudio, el cese de la intervención estatal en el sector agrario —el de los ejidos, en particular— ha sido acompañado por una creciente diferenciación social entre los productores. Hay motivos para creer, pues, que en su fase inicial la modernización económica de México puede estar produciendo un aumento en los niveles de desigualdad, por lo menos en algunas áreas. Esto no debería causar sorpresa. Aquellos que se benefician por tener mayor acceso a fuentes de trabajo en el sector exportador, por ejemplo, son los que poseen mayor preparación y mayores aptitudes. En el agro, parece que quienes sobreviven y a quienes les va bien en un sector ahora menos protegido tienen aptitudes empresariales innatas. Tanto la educación como las aptitudes, incluidas las de tipo empresarial, están distribuidas con desigualdad en México. La respuesta no es retroceder en la liberalización del comercio, ni retornar a las antiguas formas de intervención estatal. A fin de reducir la desigualdad en el mediano plazo, la gente necesita preparación académica y formación técnica y práctica para tener acceso a mejores empleos.

Tal como se señaló en el capítulo VII, la economía de México repuntó en 1996. El crecimiento esperado para 1997 fue de alrededor de 7.7%, mientras que en los tres años subsiguientes se esperó que fuera entre 5% y 6%.⁹ ¿Se trata de una recuperación real? ¿México habrá alcanzado finalmente un alto crecimiento sostenido? Sería deseable aventurar un sí inequívoco. Como lo indican la moderna teoría del crecimiento y el análisis empírico, la apertura contribuye al crecimiento. En especial, la apertura frente a un país tecnológicamente avanzado, como los Estados Unidos, debería ayudar a que México creciera más pronto y con mayor continuidad. Una función clave de los Estados Unidos en esta circunstancia es que contribuya a la concreción y consolidación de los objetivos del TLC. También pueden colaborar mediante un enfoque solidario en ciertos factores irritantes de la relación bilateral, como el tráfico de drogas y la migración clandestina. México no está en condiciones de modernizar su sistema policial y judicial de la noche a la mañana. Una excesiva presión sobre estas áreas puede resultar contraproducente.

⁹ Véanse, por ejemplo, los pronósticos de crecimiento de Merrill Lynch "Mexico: Strongest Prospects in Latin America in 1998," Global Securities, Research and Economic Group, Nueva York, 25 de diciembre de 1997, p.1, y The Weston Group "Latin American Report," Nueva York, 19 de diciembre de 1997.

Más aún, los inversionistas internacionales se ponen nerviosos cuando parece que los Estados Unidos están a punto de tomar medidas contra México. Y México tendrá que depender del ahorro extranjero, vale decir: de los ingresos de capital, para poder seguir creciendo, al menos por un tiempo.

En un sentido ideal, México debería generar los recursos suficientes para financiar la inversión a partir del ahorro interno; empero, no es probable que esto suceda en el futuro próximo. La verdad es que nadie sabe con exactitud qué es lo que pudiera incrementar el ahorro privado. Y no es probable que el ahorro público aumente significativamente. Incluso es posible que disminuya en vista del nuevo panorama político (a partir de septiembre de 1997), donde los partidos de oposición controlan la cámara baja del Congreso mexicano.¹⁰ Sin embargo, aunque México deba depender del ingreso de capitales para financiar su crecimiento por varios años, debería evitar la dependencia de los capitales golondrina. Para 1997, las noticias son halagüeñas al respecto: según cifras oficiales, de los US\$ 15 000 millones de ingresos de capitales esperados en México, 70% lo hará en forma de inversión directa.¹¹

El cielo todavía no se halla completamente despejado. Durante 1997, los grandes capitales ingresados promovieron un avalúo real del peso. Aunque sea improbable que se repita una crisis de la magnitud de la de 1995, podrían producirse asperezas en caso de que fueran indispensables los ajustes cambiarios repentinos, si variase el ánimo de los mercados. Más aún, como ya ha sucedido anteriormente, si no se acelera el crecimiento de la productividad, las tendencias previsibles de la tasa de cambio y el ahorro interno podrían frenar el crecimiento. Es de esperar que la creciente integración económica de México con los mercados mundiales evite este mal presagio. La relativa facilidad con que México superó las turbulencias de la crisis financiera en Asia, hacia fines de 1997, y el ordenado ajuste fiscal posterior a la brusca caída del precio internacional del petróleo, son buenas señales.

¹⁰ Carta de Nexos, vol. 2 (7-20 de agosto, 1997).

¹¹ Antonio Castellanos y Humberto Ortiz Moreno, "La política económica, ni partidista ni neoliberal, indica Guillermo Ortiz," *La Jornada*, 9 de septiembre de 1997.

APÉNDICE: SOBRE LOS ACUERDOS FIRMADOS POR MÉXICO Y SUS BANCOS COMERCIALES EN RELACIÓN CON LA REDUCCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA

EN JULIO DE 1989 el gobierno mexicano y el Comité de Asesoramiento Bancario (Bank Advisory Committee) llegaron a un acuerdo para, en principio, el tratamiento de la deuda exigible mexicana de largo y mediano plazo por aproximadamente US\$ 48 000 millones.¹ El acuerdo proponía a los bancos tres opciones: 1) un canje de deuda con 35% de descuento por un bono a 30 años y un único vencimiento, con un interés de 0.81% sobre la tasa Libor; 2) un canje de deuda por un bono a la par de 30 años, con una tasa de interés fijo de 6.5%, y 3) la renovación de la deuda durante los siguientes cuatro años, por 25% de las obligaciones pendientes de los bancos que no hubiesen sido incluidas en las opciones 1 y 2. Estos nuevos créditos pagarían 0.81% sobre la tasa Libor por los intereses, con vencimiento a 15 años, con siete años de gracia.

El acuerdo definitivo se firmó el 4 de febrero de 1990. Los bancos optaron por el siguiente *mix*: casi 43% de la deuda exigible se comprometió mediante bonos descontados, la principal alternativa de reducción; aproximadamente 47%, mediante bonos a la par, con la opción de la reducción de intereses y algo más de 9% para servir de base para nuevos créditos, como opción de liquidez.² El acuerdo también incluía una cláusula que permite a los bancos aumentar el rendimiento de sus bonos, a partir de 1996, hasta un máximo especificado, si el precio del petróleo excediera los US\$ 14 por barril, en términos reales. Si el precio del petróleo cayera por debajo de los US\$ 10 por barril, México recibiría US\$ 1 000 millones en créditos nuevos.³ Los bancos también estaban autorizados a efectuar determinados canjes de papeles de

¹ Para una descripción detallada, véase José Angel Gurría T., "La política de deuda externa de México, 1982-1990", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, enero de 1991; Sweder van Wijnbergen, "Mexico's External Debt Restructuring in 1989-90: An Economic Analysis", Banco Mundial, 4 de marzo de 1990; y Nora Lustig, "Agreement Signed by Mexico and its Commercial Banks", testimonio preparado con anterioridad para ser presentado a la Subcomisión de Desarrollo, Finanzas, Comercio y Política Monetaria de la Comisión de Bancos, Finanzas y Asuntos Urbanos, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 7 de febrero de 1990.

² El resto, apenas por encima de 1% del total, correspondía a Facilidades 2 y 3 del Acuerdo de Facilidades Múltiples para 1986-1987 entre México y sus acreedores comerciales. Gurría, "La política de deuda externa", p. 18.

³ *Ibid.*, p. 16.

la deuda equivalentes a US\$ 1 000 millones por año, durante los tres años y medio subsiguientes a la firma del acuerdo.⁴ Por último, los términos del acuerdo, incluidos los beneficios, se aplicaban con retroactividad al 1 de julio de 1989.⁵

DISPONIBILIDAD DE AMPLIACIONES DEL CRÉDITO

Todos los bonos con descuento y a la par estaban garantizados por obligaciones del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, o papeles comparables en otras divisas. Los pagos de intereses sobre bonos con descuento y a la par se garantizaban mediante un monto equivalente a 18 meses de pagos de intereses vencidos. Si no fueran utilizadas, estas garantías se mantendrían a disposición. Harían falta US\$ 7.1 000 millones para garantizar instrumentos de deuda y del servicio de reducción de la deuda. Los US\$ 7.1 000 millones de la ampliación provenían de las siguientes fuentes: \$ 2 000 millones del Banco Mundial, \$ 1.3 000 millones del FMI, \$ 1.4 000 millones del Japón, \$ 1.4 000 millones del propio México, y \$ 1.1 000 millones mediante una carta de crédito de bancos comerciales.⁶

ESTIMACIONES DE LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA SURGIDAS DEL ACUERDO

Varios analistas han dado su estimación del monto por el cual se hubiese reducido la deuda en virtud del acuerdo. De acuerdo con el *mix* indicado más arriba, el total de la deuda nominal casi no sufriría variaciones. La cantidad deducida mediante la opción del bono descontable (aproximadamente US\$ 7 000 millones) es más o menos similar a la suma de los créditos requeridos en calidad de garantía y los créditos otorgados por los bancos comerciales que eligieron esta opción (aproximadamente US\$ 5.7 000 y US\$ 1.4 000 millones cada uno).⁷ Es discutible si el acuerdo reduciría el incremento de la deuda total que se hubiera acumulado bajo las condiciones anteriores de haber cumplido México puntualmente con el servicio de la deuda y mantenido sus metas de crecimiento.⁸ Más significativos que las modificaciones de

⁴ Véase Van Wijnbergen, "Mexico's External Debt", p. 16. El gobierno de México resolvió sorpresivamente cancelar por anticipado la totalidad de sus obligaciones derivadas de la deuda y canjeó US\$ 3.5 000 millones hasta octubre de 1990. Véase "Debt-Equity Proves to Be a Smash Hit for Mexico", *LDC Debt Report*, 15 de octubre de 1990, p. 3.

⁵ Véase van Wijnbergen, "Mexico's External Debt", p. 15.

⁶ La carta de crédito de los bancos comerciales fue otorgada porque los fondos del Japón llegarían entre 1990 y 1992. El total del crédito japonés equivalía a US\$ 2.1 000 millones. Véase Gurría, "La política de deuda externa", p. 18.

⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁸ Algunos autores incluyen la reducción implícita del total de la deuda con la proporción de deuda que estará sujeta a la tasa de interés de 6.25% por debajo del mercado. Véase, por ejemplo, *ibid.*, p. 19.

la deuda nominal son los rendimientos implícitos de su ampliación —si se la considera como capital de inversión— y el efecto del acuerdo sobre nuevos e inmediatos ingresos de capital.

Un estudio calcula que el rendimiento real de la ampliación está en el orden de 36%, muy por encima del costo que tiene para México el préstamo de los fondos y de los rendimientos que pudiera pretender sobre las reservas comprometidas para garantizar el acuerdo.⁹ Cuando se formalizó éste, las estimaciones iniciales sobre ahorros efectivos durante los primeros cinco años oscilaban entre más de US\$ 3.8 000 millones y tal vez US\$ 1 000 millones por año. El importe menor excluía: a) las amortizaciones enviadas a pérdida, en el supuesto de que se hubiesen renegociado, como en el pasado;¹⁰ b) el monto de garantía que México debía aportar con sus propias reservas, por un equivalente de US\$ 1.4 000 millones; y c) los fondos desviados de los créditos oficiales para financiar las garantías, suponiendo que estos créditos hubieran estado a disposición, de cualquier modo, para ser utilizados por México para equilibrar su balanza de pagos.¹¹ Todas estas estimaciones eran acordes con la tasa de interés estimativa, que entonces era de 9%. Si se considera la posterior caída de las tasas, los ahorros efectivos debieron ser menores.

Para tener una perspectiva del verdadero ahorro en efectivo, es útil señalar que entre 1983 y 1988 el promedio del interés anual total para México alcanzaba unos US\$ 9.5 000 millones (cuadro II.2). De este modo, se observa que el ahorro en efectivo es insignificante, cuando se compara con el total de sus obligaciones por pago de intereses.

La pregunta clave, sin embargo, se refiere a que el apoyo sea suficiente para cubrir la brecha financiera relacionada con las metas de crecimiento del país. Los ahorros derivados del acuerdo, por sí mismos, no alcanzaban. Las tasas internas de interés nominal, que sufrieron una brusca caída el mes siguiente al acuerdo —el cual, en principio, se firmó en julio de 1989—, volvieron casi al nivel previo al acuerdo en marzo de 1990.¹² Por este motivo, el gobierno buscó otros medios para atraer la inversión extranjera y la repatriación de capitales. Hubo dos iniciativas particularmente importantes al respecto: la reprivatización de los bancos y la búsqueda de un acuerdo de libre

⁹ Van Wijnbergen, "Mexico's External Debt", p. 23.

¹⁰ Algunos observadores pueden considerar que la amortización del principal debe ser excluida del cálculo porque éste habría sido renegociado sin necesidad de acrecentamiento, lo mismo que en el pasado. El ahorro derivado de la postergación de la devolución del principal se estimó en unos US\$ 2 000 millones al año. Debe observarse que después del quinto año, el efecto sobre los montos de amortización devendrá en términos netos de los pagos que México hará sobre el principal de los préstamos oficiales concedidos para constituir garantías.

¹¹ Algunos analistas incluían como beneficio para asegurar la liquidez el interés ahorrado sobre los préstamos que se hubiesen otorgado para el pago de intereses, y como costos el interés devengado por el cupón cero utilizado para garantizar el principal.

¹² Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México, 1991* (México, 1990), p. 325.

comercio con los Estados Unidos, ambos anunciados durante el primer semestre de 1990 (véase capítulo II).

No obstante, parecía imposible un acuerdo más ventajoso —vale decir, que incluyera una mayor reducción de la deuda— por los fondos disponibles para ampliación de créditos, el grado de palanqueo político que pudieran o quisieran utilizar los gobiernos acreedores, y la estructura institucional dentro de la cual se trataría el problema de la deuda. Una mayor reducción hubiera requerido bastante más presión política de parte de los gobiernos de los países acreedores sobre sus bancos comerciales, y un aumento de la cantidad de fondos disponibles para la ampliación de créditos, de modo tal que los bancos afrontaran un “riesgo mexicano” mucho menor sobre sus deudas descontadas,¹³ o que se produjera la suspensión de pagos de México, lo que habría provocado una mayor caída del precio de la deuda en el mercado secundario.

La desventaja de la suspensión de pagos consistía en que, aunque impusiera altos costos a los bancos acreedores, los costos hubieran sido aún mayores para México. Los funcionarios del gobierno mexicano creían que una suspensión de pagos enviaría señales contraproducentes al mercado interno y a los inversionistas extranjeros. Nunca sabremos si hubiera sido realmente así, pero tenemos la certeza de que alejó al gobierno de México de la tentación de usar la amenaza de la suspensión de pagos como elemento de negociación.

Por lo mismo, a fin de obtener un mayor descuento para la reducción de la deuda, los gobiernos acreedores se vieron obligados a elegir entre dos opciones: ejercer más presión sobre los bancos o aumentar la cantidad de fondos disponibles para afrontar la deuda o las operaciones tendientes a reducir el servicio de ésta.

¹³ Dado el monto de las disponibilidades para incrementar su crédito, los descuentos obtenidos por México, ya sea a través de bonos de descuento o tasas de interés inferiores a las del mercado para los bonos a la par, tal vez sean el máximo obtenible en un marco semi-voluntario, basado en el mercado, tal como aquel en que se concretó la operación. Puesto que sólo 18 meses de pagos de intereses están cubiertos por la garantía, desde el punto de vista de los bancos, 20.5 años de los 30 en que deberán pagarse intereses constituyen un riesgo que involucra exclusivamente a México. Es así que el valor actual de mercado de los nuevos instrumentos, bonos de descuento y a la par, implica un descuento mayor que el nominal de 35 por ciento.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Irma y J. Edward Taylor, "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico", *Journal of Development Studies*, vol. 26, abril de 1990, pp. 387-407.
- Aizenman, Joshua y Marcelo Selowsky, "Costly Adjustment and Limited Borrowing", *International Economic Journal*, vol. 5, verano de 1991, pp. 17-38.
- Alberro Semerena, José Luis, "The Macroeconomics of the Public Sector Deficit in Mexico During the 1980s", El Colegio de México, México, junio de 1991.
- y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo preparado para el proyecto Políticas Macroeconómicas de Ajuste en América Latina, HOL/85/543, México, diciembre de 1986.
- Altimir, Oscar, "The Extent of Poverty in Latin America", Documento de Trabajo 522, Banco Mundial, 1982.
- , "La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos", *Revista de la CEPAL*, núm. 13, 1981.
- y Robert Devlin (comps.), *La moratoria en América Latina: experiencia de los países*, Fondo de Cultura Económica, México (pendiente).
- Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Londres, 1989.
- Appendini, Kirsten, "De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México", Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), junio de 1991, pp. 69-70.
- , "La política alimentaria y reestructuración económica en México", UNRISD/El Colegio de México, México, 1991.
- Arrau, Patricio y Daniel F. Oks, "Private Saving in Mexico, 1980-90", Documento de Trabajo WPS 861, Banco Mundial, febrero de 1992.
- Aspe, Pedro, "Estabilización macroeconómica y cambio estructural: la experiencia de México (1982-1988)", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Auerbach, Stuart, "Talks Begin on Three-Nation Trade Pact", *Washington Post*, 6 de febrero de 1991, p. B1.
- , "U.S.-México Trade Pact Promised", *Washington Post*, 12 de junio de 1990, p. D1.
- Bailey, John J., *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, St. Martin's Press, 1988.

- Baillet, Álvaro, "La evolución de los ingresos del sector público, 1983-1988", El Colegio de México, México, noviembre de 1988.
- Balassa, Bela, "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, vol. 33, marzo de 1983, pp. 210-222.
- Banco de México, *Indicadores económicos*, varias ediciones, México.
- , *Informe anual*, varias ediciones, México.
- , *The Mexican Economy, 1989: Economic and Financial Development in 1988, Policies for 1989*, México, mayo de 1989.
- , *The Mexican Economy, 1990: Economic and Financial Development in 1989, Policies for 1990*, México, mayo de 1990.
- , *The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991*, México, mayo de 1991.
- , *The Mexican Economy: Economic and Financial Development in 1985, Policies for 1986*, México, junio de 1986.
- , *The Mexican Economy in 1983*, México, mayo de 1983.
- Banco Mundial, *Mexico: Industrial Policy and Regulation*, Informe 8165-ME, Washington, agosto de 1990.
- , *Mexico in Transition: Towards a New Role for the Public Sector*, Washington, mayo de 1991.
- , *Mexico: Recent Economic Developments and Prospects*, Washington, 1984.
- , *Mining Sector Restructuring Project*, Informe de Evaluación del Personal 9428-ME, Washington, 30 de mayo de 1991.
- , "Public Enterprise Reform in México", Washington, mayo de 1990.
- , *World Bank Development Report, 1980*, Oxford University Press, Londres, 1980.
- , *World Bank Development Report, 1981*, Oxford University Press, Londres, 1981.
- Bardacke, Ted, "It Was Nice While It Lasted", *El Financiero Internacional*, 14 de octubre de 1992.
- Barker, Terry y Vladimiro Brailovsky, "La política económica entre 1976 y 1982 y el plan nacional de desarrollo industrial", *Investigación Económica*, vol. 42, octubre-diciembre de 1983, pp. 273-317.
- Barkin, David, *Distorted Development: Mexico in the World Economy*, Westview Press, Boulder, Colo., 1990.
- Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, México, 1968.
- Bazdresch, Carlos, "La economía mexicana: cuatro ensayos", CIDE, México, 1989.
- , "Las causas de la crisis", ensayo presentado en el seminario sobre la economía mexicana en El Colegio de México, México, agosto de 1983.
- y Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *The Macroe-*

- economics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 223-262.
- Bean, Frank D., Barry Edmonston y Jeffrey S. Passel (comps.), *Undocumented Migration to the United States: IRCA and the Experience of the 1980s*, Urban Institute Press, Washington, 1990.
- Bennet, B. Timothy, "A U.S.-Mexico Free Trade Agreement: Its Evolution, Likely Content, and Related Issues", informe presentado al Banco Mundial, Washington, 9 de noviembre de 1990.
- Bergsman, Joel, "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en *Distribución del ingreso en México: ensayos*, vol. 1, Banco de México, México, 1982.
- Bourguignon, François, Jaime de Melo y Christian Morrisson, "Poverty and Income Distribution during Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project", *World Development*, vol. 19, noviembre de 1991, pp. 1485-1508.
- Brailovsky, Vladimiro O., Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- Bueno, Gerardo, "Policies on Exchange Rate, Foreign Trade and Capital", El Colegio de México, México, 1987.
- , "The Structure of Protection in Mexico", en Bela Balassa y Asociados, *The Structure of Protection in Developing Countries*, Johns Hopkins Press, 1971.
- Cárdenas, Enrique, *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, El Colegio de México, México, 1987.
- Cardoso, Eliana A., "Deficit Finance and Monetary Dynamics in Brazil and Mexico", *Journal of Development Economics*, vol. 37, 1992, pp. 173-197.
- Carlsen, Laura, "Changing Hands: Mexico's Privatization Program Proceeds in the Transfer of State-owned to Private Hands", *Business Mexico*, vol. 1, junio de 1991.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI, México, 1988.
- Casar Pérez, José I., *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano, 1978-1987*, Nacional Financiera, México, 1989.
- Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), *Informe mensual sobre la economía mexicana*, vol. 7, mayo de 1989.
- , *The Mexican Economy: A Monthly Report*, varias ediciones.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), *Vivienda y estabilidad política*, Diana, México, 1991.
- CEPAL, "América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda", 19 de marzo de 1990.

- CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano*, Siglo XXI, México, 1982.
- , "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", núm. 533, 31 de mayo de 1990.
- Cohen, Aslan, "Effects of Trade Liberalization on Exports", Universidad de California, Berkeley, junio de 1989 (mimeo.).
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The Evolution of the External Debt Problem in Latin America and the Caribbean*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 72, Santiago, 1988.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, varias ediciones, México.
- , *Salarios: Compendio estadístico*, México, diciembre de 1986.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población de México, 1980-2025*, México, noviembre de 1989.
- Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México; *información sobre aspectos geográficos, sociales y económicos: aspectos sociales*, vol. 2, México, septiembre de 1982.
- Coordinación General del Sistema Nacional de Información, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1977: primera observación*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, agosto de 1979.
- COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, 4 vols., Siglo XXI, México, 1982.
- Corden, W. Max, *Inflation, Exchange Rates and the World Economy: Lectures on International Monetary Economics*, University of Chicago Press, Chicago, 1977.
- y J. Peter Neary, "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy", *Economic Journal*, vol. 92, diciembre de 1982, pp. 825-848.
- Córdoba, José, "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", *Nexos*, vol. 14, febrero de 1991, pp. 31-48.
- , "El programa mexicano de reordenación económica, 1983-1984", en Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, Siglo XXI, México, 1986.
- "Debt-Equity Proves to Be a Smash Hit for Mexico", *LDC Debt Report*, 15 de octubre de 1990, p. 3.
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet, "State, Market, and Civil Institutions in Latin America Beyond the Debt Crisis: The Context for Rural Development", Universidad de California en Berkeley, s. f.
- de la Madrid, Miguel, *Cuarto informe de gobierno: anexo*, México, 1986.
- , *Tercer informe de gobierno: salud y seguridad social*, vol. 16, México, 1985.

- Dervis, Kemal, Jaime de Melo y Sherman Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policy*, publicación de investigación del Banco Mundial, Cambridge University Press, 1982.
- Devlin, Robert, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton University Press, 1989.
- DIEMEX-WHARTON, *Mexican Project*, vol. 2, July 1982, Wharton Econometrics Forecasting Associates, junio de 1982.
- Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas (SICNEE), INEGI (documento interno).
- Dooley, Michael P., "An Analysis of the Debt Crisis", Documento de Trabajo del FMI WP/86/14, Fondo Monetario Internacional (FMI), 4 de diciembre de 1986.
- Dornbusch, Rudiger, "Mexico: Stabilization, Debt and Growth", *Economic Policy: A European Forum*, vol. 3, octubre de 1988, pp. 262-267.
- , *Open Economy Macroeconomics*, Basic Books, 1980.
- , "Policies to Move from Stabilization to Growth," *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1990, Banco Mundial, Washington, 1991, pp. 19-48.
- Easterly, William R., "Devaluation in a Dollarized Economy: Some Theoretical Models in the Context of the Mexican Experience", preparado para el Seminario ITAM-COLMEX, El Colegio de México, 10 de febrero de 1984.
- Este país: Tendencias y opiniones*, núm. 9, diciembre de 1991.
- Fernández Varela, Félix Vélez, "Condicionamientos estructurales del derecho económico en México", en Francisco Gil Díaz y Arturo M. Fernández (comps.), *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana* Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 70), México, 1991, pp. 23-40.
- Fishlow, Albert, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, verano de 1990, pp. 61-74.
- Fundación CEDEAL, *Situación Latinoamérica* [Madrid], núm. 5, octubre de 1991.
- García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, El Colegio de México (Jornadas, núm. 104), México, 1984.
- GEA Económico (Grupo de Economistas y Asociados), varias ediciones, México.
- GEA Laboral, varias ediciones.
- Gil Díaz, Francisco, "Mexico's Path from Stability to Inflation", en Arnold C. Harberger (comp.), *World Economic Growth: Case Studies of Developed and Developing Nations*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1984.
- Glade, William Patton, Jr., "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 11, enero-marzo de 1959.
- González de la Rocha, Mercedes, "Economic Crisis, Domestic Reorganization and Women's Work in Guadalajara, México", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 7, núm. 2, 1988, pp. 219-223.

- "Government Privatizations Near End", *El Financiero Internacional*, 6 de enero de 1992, p. 3.
- Gregory, Peter, "The Mexican Labor Market in the Economic Crisis and Lessons of the Past", en William E. Cole (comp.), *Mexico's Serie de Investigación Socioeconómica*, Knoxville, Tenn., Centro de Investigación Empresarial y Económica, noviembre de 1987.
- Gressani, Daniela, "The Effects of the Mexican Stabilization Program on Inflation: Simulation Results with a Model for Wage and Price Determination", Banco Mundial, octubre de 1989.
- Grindle, Merilee S., "The Response to Austerity: Political and Economic Strategies of Mexico's Rural Poor", en William L. Canek (comp.), *Lost Promises: Debt, Austerity, and Development in Latin America*, Westview Press, Boulder, Colo., 1989.
- Gurría Treviño, José Ángel, "La política de deuda externa de México", enero de 1991, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, vol. 2, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- , "La reestructuración de la deuda: el caso de México", en Stephany Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 61), México, 1988.
- y Sergio Fadl, "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989" (documento inédito).
- Hansen, Roger D., *The Politics of Mexican Development*, Johns Hopkins Press, 1971.
- Hart, Michael, "Elementos de un acuerdo de libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, México, 1991.
- , *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*, Instituto para la Investigación de la Política Pública, 1990.
- Hernández Laos, Enrique, *Evolución de la productividad de los factores en México, 1950-1967*, Centro Nacional de Productividad, México, 1973.
- , "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México", *Investigación Económica*, vol. 49, núm. 191, 1990.
- Hinojosa Ojeda, Raúl y Sherman Robinson, "Alternative Scenarios of U.S.-Mexico Integration: A Computable General Equilibrium Approach", Documento de Trabajo 609, Universidad de California en Berkeley, Departamento de Economía Agrícola y de los Recursos Naturales, abril de 1991.
- , "Labor Issues in a North American Free Trade Area", en Nora Lustig, Barry Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Brookings, 1992.
- IBRD, "Statement of Loans", América Latina y el Caribe, marzo de 1992.

IMF Survey, "Morning Press", 13 de mayo de 1992.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), documento inédito recibido por Fax de María Eugenia Gómez Luna, Director de Cuentas Nacionales.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1989: transacciones económicas*, México, 1992.

———, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, tercer trimestre de 1984*, México, 1989.

———, *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, agosto de 1985.

———, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986*, México, 1988.

———, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988*, México, 1990.

———, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*, México, 1991.

Ize, Alain, "Savings, Investment, and Growth in Mexico: Five Years after the Crisis", Documento de Trabajo del FMI, WP/9, Fondo Monetario Internacional (FMI), 21 de febrero de 1989.

———, "Trade Liberalization, Stabilization and Growth: Some Notes on the Mexican Experience", Documento de Trabajo del FMI, WP/90/15, Washington, marzo de 1990.

——— y Guillermo Ortiz, "Fiscal Rigidities, Public Debt, and Capital Flight", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 34, junio de 1987, pp. 311-332.

——— y Javier Salas, "El comportamiento macroeconómico de la economía mexicana entre 1961 y 1981: especificaciones alternativas y pruebas de hipótesis", en Alain Ize y Gabriel Vera (comps.), *La inflación en México*, El Colegio de México, México, 1984, pp. 171-230.

Kaufman, Robert, Carlos Bazdresch y Blanca Heredia, "The Politics of the Economic Solidarity Pact in Mexico: December 1987 to December 1988", ponencia presentada en la Conferencia sobre la Economía Política de las Transiciones Democráticas, Banco Mundial, Washington, 4-5 de mayo de 1992.

Kessel, Georgina y Ricardo Samaniego, "Apertura comercial, productividad y desarrollo tecnológico: el caso de México", Documento de Trabajo 112, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1992.

King, Timothy, *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*, Oxford University Press, Londres, 1970.

Kraft, Joseph, *The Mexican Rescue*, Grupo de los Treinta, Nueva York, 1984.

Krugman, Paul, "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang", *Journal of Development economics*, vol. 29, noviembre de 1988, pp. 253-268.

——— y Lance Taylor, "Contractionary Effects of Devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, agosto de 1978, pp. 445-456.

- Lelyveld, Michael S., "Bush Praises Bipartisanship of 'Fast-Track' Extension Vote", *Journal of Commerce*, 28 de mayo de 1991, p. 2A.
- Levy, Santiago, "Poverty Alleviation in Mexico", Investigación Política y de Asuntos Exteriores, Documento de Trabajo 679, Banco Mundial, mayo de 1991.
- Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen, "Maize and the Mexico-United States Free Trade Agreement", Banco Mundial, Washington, diciembre de 1990.
- Looney, Robert E., *Economic Policymaking in Mexico: Factors Underlying the 1982 Crisis*, Duke University Press, 1985.
- Lustig, Nora, "Agreement Signed by Mexico and its Commercial Banks", Declaración preparada ante el Subcomité sobre Desarrollo Internacional, Finanzas, Comercio y Política Monetaria del Comité sobre Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos, Casa Representativa de los Estados Unidos, 7 de febrero de 1990.
- , "Distribución del ingreso y consumo de alimentos: estructura, tendencias y requerimientos redistributivos a nivel regional", *Demografía y Economía*, vol. 16, núm. 2, 1982.
- , *Distribución del ingreso y crecimiento en México: Un análisis de ideas estructuralistas*, El Colegio de México, México, 1981.
- , *Distribution of Income, Structure of Consumption and Economic Growth: The Case of Mexico*, tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1979.
- , "Dollar Waves: Mexico's Experience with Capital Flight and Repatriation", *International Economy*, vol. 5, noviembre-diciembre de 1991, pp. 67-71.
- , "Economic Crisis, Adjustment and Living Standards in Mexico: 1982-1985", *World Development*, vol. 18, núm. 10, octubre de 1990.
- , "The Incidence of Poverty in Mexico, 1984: An Empirical Analysis", Brookings, octubre de 1990.
- , "México, El 'Pacto de Solidaridad Económica': la heterodoxia puesta en marcha en México", en Guillermo Rozenwurcel (comp.), *Elecciones y política económica en América Latina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1991.
- , "Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo: Argentina, Brasil, México y Perú, 1980-1988", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), junio de 1990.
- , "Tipo de cambio, protección efectiva y exportaciones manufactureras: México, 1983-1987", en James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza (comps.), *Industria y trabajo en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1990.
- , Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Brookings, 1992.

- Lustig, Nora y Jaime Ros, *Mexico, WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes*, Estudio 7 de Países del Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, marzo de 1987.
- Macro Asesoría Económica, *Macro diagnóstico y perspectivas de la economía*, abril-junio de 1992, año 5.
- , *Macro perspectivas*, varias ediciones, México.
- , *Realidad económica de México*, 1991, México, 1990.
- Martín del Campo, Antonio y Donald Winckler, "State-Owned Enterprise Reform in Latin America", Documento Informal LATPS 2, Banco Mundial, Washington, 25 de julio de 1991.
- y Rosendo Calderón Tinoco, "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Maxfield, Sylvia, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, 1990.
- McLeod, Derryl y Edmund Shechey, "Exchange Rate Policy, Debt and Growth: Explaining Mexico's 'Lost Decade'", Departamento de Economía de la Universidad de Fordham, Nueva York, agosto de 1990.
- "Mexico: Changes to Constitution Concerning Land Ownership", *LDC Debt Report*, 27 de enero de 1992, p. 9.
- "Mexico to Use Resources from Fund to Support Major Adjustment Effort", *IMF Survey*, 10 de enero de 1983, pp. 1-3.
- "New Mexican Copyright Law Praised by U.S. Music Industry", *U.S.-Mexico Free Trade Reporter*, 22 de julio de 1991, p. 1.
- Newell G., Roberto y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Westview Press, Boulder, Colo., 1984.
- Noyola, Pedro, "El surgimiento de espacios económicos multinacionales y las relaciones de México con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina y el Caribe", en Jaime Serra Puche (comp.), *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, Porrúa, México, 1991.
- Oks, Daniel F., "Stabilization and Growth Recovery in Mexico: Lessons and Dilemmas", Documento de Trabajo WPS 833, Banco Mundial, enero de 1992.
- Ordorica, Manuel, "Las cifras preliminares del censo", *Demos: Carta demográfica sobre México*, 1990.
- Ortiz, Guillermo, "Mexico Beyond the Debt Crisis: Toward Sustainable Growth with Price Stability", en Michael Bruno *et al.* (comps.), *Lessons of Economic Stabilization and Its aftermath*, MIT Press, 1991, pp. 283-313.
- Padua, Jorge, *Educación, industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México, México, 1984.

- PEMEX, *Anuario estadístico 1987*, Instituto Mexicano del Petróleo, México.
- Péres Núñez, Wilson, *Foreign Direct Investment and Industrial Development in México*, OCDE, París, 1990.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan global de desarrollo, 1980-82*, México.
- Presidencia de la República, "Criterios generales de política económica", documento enviado al Congreso cada año en noviembre-diciembre que presenta el presupuesto y las metas principales de la política económica para el año entrante.
- "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", *Nexos*, vol. 14, junio de 1990.
- Programa nacional de solidaridad: la solidaridad en el desarrollo nacional*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, septiembre de 1991.
- Quintana, Enrique, "Empresas privatizadas: divorcios y conflictos", *Este país*, núm. 9, diciembre de 1991, pp. 12-13.
- Ramos Tercero, Raúl, "La caída de los salarios reales y las transferencias al exterior: una interpretación inspirada por la experiencia mexicana, 1982-1987", México, s. f.
- Rohter, Larry, "U.S. and Mexicans Cautiously Back Free-Trade Idea", *New York Times*, 12 de junio de 1990, p. A1.
- Rojas Suárez, Liliana, "From the Debt Crisis toward Economic Stability: An Analysis of the Consistency of Macroeconomic Policies in Mexico", Documento de Trabajo del FMI, WP/92/17, Washington, marzo de 1992.
- Ros Jaime, "Apertura comercial y reestructuración económica en México", ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma Estructural en América Latina, Cartagena de Indias, Colombia, abril de 1991.
- , "Mexico: Constraints on Medium-term Economic Growth", ensayo elaborado para el proyecto WIDER sobre la Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo, versión revisada, enero de 1990.
- , "Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: An Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (comps.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 68-116.
- , "Mexico's Trade and Industrialization Experience Since 1960: a reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms", ponencia presentada en la Conferencia de UNU/WIDER sobre Comercio e Industrialización, París, junio de 1991.
- Sachs, Jeffrey D., "Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis", Documento de Trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), 2644, julio de 1988.
- , "New Approaches to the Latin American Debt Crisis", *Ensayos en Finanzas Internacionales* 174, Universidad de Princeton, julio de 1989.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Segundo informe de gobierno*, México, 1990.

- Salinas de Gortari, Carlos, *Tercer informe de gobierno, 1991: anexo*, México, 1991.
- Samaniego Breach, Ricardo, "The Evolution of Total Factor Productivity in the Manufacturing Sector in Mexico, 1963-1981", Seminario ITAM-COLMEX, 7 de diciembre de 1984.
- Schatan, Claudia, "Trade Bargaining: The Mexican Case", ponencia presentada en un seminario patrocinado por el Consejo de Investigación del Desarrollo Industrial, SELA, Caracas, 5-7 de febrero de 1991.
- Schatan, Jacobo, "Nutrición y crisis en México", ponencia presentada en el Quinto Seminario sobre la Economía Agrícola del Tercer Mundo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 11-15 de noviembre de 1985.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), "Evolución de la inversión extranjera directa en 1991", México, enero de 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Mexico, A New Economic Profile", México, 12 de diciembre de 1991.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa nacional de empleo, 1980-82*, vol. 1, México, 1982.
- Shapiro, Helen y Lance Taylor, "The State and Industrial Strategy", *World Development*, vol. 18, núm. 6, 1990, pp. 861-878.
- Simon, Bernard, "Work Starts on Free Zone from Arctic to Acapulco", *Financial Times*, 12 de junio de 1991, p. 2.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1975.
- St. J. Perrott, G. y Selwyn D. Collins, "Sickness among the Depression Poor", *American Journal of Public Health*, vol. 24, febrero de 1934, pp. 101-107.
- Taylor, Lance, "The Crisis and Thereafter: Macroeconomic Policy Problems in Mexico", en Peggy B. Musgrave (comp.), *Mexico and the United States: Studies in Economic Interaction*, Westview Press, Boulder, Colo., 1985, pp. 147-170.
- , *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, Basic Books, 1983.
- Ten Kate, Adriaan, "Trade Liberalization and Economic Stabilization in Mexico: Lessons of Experience", *World Development*, vol. 20, mayo de 1992, pp. 659-672.
- , Robert Bruce Wallace et al., *La política de protección en el desarrollo económico de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Truell, Peter, "Bush, Salinas to Seek Pact on Free Trade", *Wall Street Journal*, 12 de junio de 1990, p. A2.
- , "U.S. and Mexico Agree to Seek Free-Trade Pact", *Wall Street Journal*, 27 de marzo de 1990, p. A3.
- Tybout, James R. y M. Daniel Westbrook, "Trade Liberalization and the Structure of Production in Mexican Manufacturing Industries", ensayo

- patrocinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México, Oficina de Negociaciones Comerciales, 9 de octubre de 1991.
- Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917: la Constitución de 1917*, El Colegio de México, México, 1983.
- UNICEF, *Estado mundial de la infancia*, 1986.
- United States International Trade Commission (USITC), *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, Publicación 2353, Washington, febrero de 1991.
- United States International Trade Commission (USITC), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase 1: Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States*, Investigación 332-282, Publicación 2275, Washington, abril de 1990.
- , *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase 2: Summary of Views and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, Investigación 332-282, Publicación 2326, Washington, octubre de 1990.
- "U.S., Canada and Mexico Begin Free Trade Talks", *New York Times*, 13 de junio de 1991, p. D8.
- Valerio, Fernando, "Fiscal Shock, Wage Compression and Structural Reform: Mexican Adjustment and Educational Policy in the 1980s", Documento Informal 17, Serie de Política Económica, la Política Fiscal y los Pobres, UNICEF, junio de 1991.
- van Wijnbergen, Sweder, "Debt Relief and Economic Growth in Mexico", *World Bank Economic Review*, vol. 5, núm. 3, 1991, pp. 452-453.
- , "Mexico's External Debt Restructuring in 1989-90: An Economic Analysis", Banco Mundial, 4 de marzo de 1990.
- Vera Ferrer, Oscar Humberto, "The Political Economy of Privatization in Mexico", en William Glade (comp.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1991.
- Vernez, Georges y David Ronfeldt, "The Current Situation in Mexican Immigration", *Science*, vol. 251, 8 de marzo de 1991.
- Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press, 1963.
- Vickers, John y George Yarrow, "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, primavera de 1991, pp. 116-118.
- Villarreal, René, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Villarreal Gonda, Roberto, "La nueva ley mexicana en materia de propiedad industrial", Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), de México, julio de 1991 (mimeo.).

- Watling, John, "Opposition to Ejido Reforms Continues Despite Congressional Approval", *El Financiero Internacional*, 16 de diciembre de 1991, p. 3.
- Weintraub, Sidney, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, Oxford University Press, 1990.
- , *Free Trade between Mexico and the United States*, Brookings, 1984.
- Willars, Jaime Mario, "El papel del petróleo durante los ochenta: elementos de política y perspectivas", ensayo presentado en el Seminario sobre la Economía Mexicana: Situación Actual y Perspectivas Macroeconómicas, El Colegio de México, México, agosto de 1983.
- Zabludovsky, Jaime y Florencio López de Silanes, "Trade and Industrial Policy for Structural Adjustment in Mexico", México, julio de 1989.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience and Prospects for Growth", *World Development*, vol. 14, agosto de 1986.
- , "The Mexican External Debt: The Last Decade", en Miguel S. Wionczek, en colaboración con Luciano Tomassini (comps.), *Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience*, Westview Press, Boulder, Colo., 1985.
- Zellner, Mike, "Banks Are Selling Well-Maybe Too Well", *El Financiero Internacional*, 30 de diciembre de 1991, p. 9.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acuerdo Comprensivo para Facilitar las Pláticas en los Temas de Comercio e Inversión (1989), 179
- Acuerdo de Estabilización Cambiaria, 226n
- Acuerdo de la Cuenca del Pacífico, 181
- Acuerdo Internacional del Café, 262, 262n, 276. *Véase también* café, Consejo Mexicano del Café
- Acuerdo Marco entre México y Canadá (1990), 180
- Acuerdo Marco sobre Principios y Procedimientos para las Consultas Referentes a las Relaciones Comerciales y de Inversión entre México y los Estados Unidos (1987), 179
- Acuerdo Norteamericano de Finanzas (NAFA), 226, 226n, 228, 232, 235
- Acuerdo Temporal para la Estabilización Cambiaria (TESA), 232n
- acuerdos de libre comercio: efectos, 30-31, 35n, 35-36, 92-93, 96, 184-187; y los países de Sudamérica, 181, 181n; la relación México-Estados Unidos y los, 159, 174-175, 176-177, 178-180, 180n. *Véase también* Tratado de Libre Comercio
- Aeroméxico, 147, 147n
- agricultura: el acuerdo de libre comercio y la, 186-187; caída de los precios y, 262; crédito y, 264, 273; ejidos y, 263n, 263-264, 277; ingresos a partir de la, 267; modernización de la, 268; en el periodo de posguerra, 45, 46; pobreza y, 99-101, 110-115, 131-132, 131n, 133-134; políticas de comercio y la, 156-157, 159-163, 163n, 176-178, 183n, 183-184, 184n, 202; precios de garantía en la, 263
- ahorro, extranjero, 278; interno, 191, 206-209, 209n, 274, 278; privado, 272, 278; reducción del, 280, 280n
- ajuste: fiscal, 24, 25-26, 28-30, 57-58, 86-87, 88, 142; costo relativo del, 25-26, 34-35; costos sociales del, 25-26, 27, 36-37, 70-71, 76-78, 95-96, 97-134; gastos, del, 97-101, 164-165; políticas de, 60-61, 70-71; préstamos y el, 70-71, 79-80; proceso de, 23-37, 53-54, 57-58, 69-71, 81, 97-101, 102-107, 111, 115-116, 120, 129-130, 130-132, 133-134, 136-137, 149-150, 158-159
- analfabetismo, 102
- aranceles: la balanza comercial y los, 156; acuerdos de libre comercio y los, 181-183; Canadá y los, 184; el GATT y los, 159-162, 176-177; la liberalización comercial y los, 71-74, 87, 163-164, 179. *Véase también* proteccionismo
- Argentina, 27, 71, 71n, 85, 234, 237, 242
- automóviles, 156n, 157, 163, 164n, 164-165, 166, 167, 167n, 168
- azúcar, *véase* agricultura; productos
- balanza comercial: correcciones a la, 57; devaluación del peso y la, 29; la estabilización y la, 94-95; con los Estados Unidos, 181-182, 182n; el Pacto de Solidaridad Económica y la, 87n, 88n, 88-89; el petróleo y la, 53-54; la recuperación y la, 89-92, 93-94; reservas internacionales y la, 86, 86n. *Véase también* déficit comercial
- balanza de pagos: crisis de la, 29-30, 42-43, 68, 69-70, 71-74, 156; desequilibrio de la, 48, 48n, 49-52, 52n, 56-57, 59; protección a la, 79-80; recuperación y la, 93-94; superávit de la, 29
- Banco Central, 221, 226
- Banco de Canadá, 226
- Banco de Liquidaciones Internacionales, 238
- Banco de México, 86, 211, 214, 215, 219, 223, 226, 231n, 233, 234, 236, 247, 255-256, 272n
- Banco de Saldos Internacionales (BIS), 232, 237
- Banco de la Reserva Federal, *véase* Reserva Federal
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 36, 237
- Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), 75. *Véase también* Banco Mundial
- Banco Mundial, 36; 52, 75, 75n, 79n, 80, 93, 93n, 94n, 131n, 229, 237, 256n, 261n, 280. *Véase también* Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
- bancos: acuerdo de Basilea y los, 219; congelamiento gubernamental de cuentas de los, 54-55; créditos otorgados por los, 280; crisis de 1994 y los, 219-220; financiamiento de contingencia, 79-80, 244; garantía para los, 218-219; inversión extranjera y los, 169n, 170n, 169-171, 171n, 171-175, 272n; liberalización de los, 149n, 149-150, 219; nacionalización de los, 26, 55, 70n, 143-145, 147n, 217, 272n; reprivatización de los, 35, 35n,

- 70n, 70-71, 96, 107, 147, 147n, 174, 205, 216-218, 272, 282; los Tesobonos y los, 222
- bancos comerciales extranjeros: financiamiento de la deuda pública, 52, 52n, 61-63, 63n, 70-71, 75n, 75-77, 218, 232, 237; Plan Baker, 79, 79n; Plan Brady, 34-35, 91, 91n, 93, 159, 180-181, 181n; políticas de préstamos, 96, 217n
- BID, *véase* Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRD, *véase* Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
- BIS, *véase* Banco de Saldo Internacionales
- Bolsa Mexicana de Valores, 234, 235
- Brasil, 27, 71, 85-86, 234, 237
- Bulgaria, 234
- Bush, George, 178
- café, caída del precio del, 262, 276; exportaciones de, 262n; precios internacionales del, 262. *Véase también* Acuerdo Internacional del Café, Consejo Mexicano del Café
- Canadá, 9, 178, 178n, 180, 180n, 184, 210, 210n, 226, 227, 231, 232, 237, 238. *Véase también* Tratado de Libre Comercio
- Cananea (Compañía minera de cobre), 147, 147n
- Centroamérica, 32n
- Cetes (Certificados de la Tesorería a 28 días), 92, 210, 211, 229
- CFE, *véase* Comisión Federal de Electricidad
- Chiapas, 194, 209, 230, 259, 261, 261n, 262, 276. *Véase también* Ejército Zapatista de Liberación Nacional
- Chile, 181, 214, 237, 270, 271, 272, 274
- China, 265
- choque petrolero, 47, 71-75, 76-77, 81
- Clinton, William, 234, 235, 237, 244, 249n
- Club de París, 63
- Colombia, 181, 181n, 237
- Colosio, Luis Donaldo: asesinato de, 194, 209, 210, 213n, 226, 227, 274
- Comisión Nacional de Valores, 222
- Comisión de Valores e Intercambio, 205
- Comisión Federal de Electricidad (CFE), 143, 143n, 146
- Comisión Nacional de Bancos y Valores, 272n
- Comité de Asesoramiento Bancario, 279
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), 124, 124n, 144, 146
- computadoras, *véase* microcomputadoras
- Conasupo, *véase* Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- condiciones externas: la crisis de 1982 y las, 31-32, 41, 54, 56-58; choque petrolero de 1973, 48; la estabilización y las, 69-70, 70n, 97, 158-159; la recuperación y las, 26-28, 28n, 29n, 29-30, 32
- Consejo Mexicano del Café, 262n. *Véase también* Acuerdo Internacional del Café, café consumo privado, 267
- control estatal *véase* Intervención gubernamental
- controles de precios, 86-87, 153. *Véase también* intervención gubernamental
- Copimar, 103n, 117
- Corea, 41-42, 197, 225
- Costa Rica, 32, 32n
- costos sociales de la estabilización: delincuencia, 129; distribución de los, 130n, 130-134; empleo, 114n, 114-116; gasto gubernamental, 116n, 116-117, 117n, 120; ingresos y factores de gasto, 98-101, 99n, 101n, 102n, 102-107, 107n, 108, 110-114, 114n, 127-130, 130n; migración, 130n; nutrición, 124n, 124-130; salud y educación, 116-117, 124, 125-127, 126n, 127n, 128-129. *Véase también* niveles de vida; políticas de estabilización, costos internos de las
- crecimiento: el acuerdo de la deuda y el, 90-92; la crisis de 1982 y el, 56-56; la estabilización y el, 67, 67n, 74; la inversión pública y el, 28-29; de 1950 a 1970, 41-42, 45n, 45-46, 135; oferta y demanda y el, 202-203; el petróleo y el, 48-49, 53-54; la recuperación y el, 28-29, 79-80, 94-95; respuestas del gobierno al, 45-49; el Tratado de Libre Comercio y el, 36
- crecimiento urbano, 42
- crédito, 219, 274, 282. *Véase también* agricultura: crédito y
- crisis de la deuda internacional, 26, 26n, 55
- crisis económica: de 1976, 46-49, 56n, 56-57, 136, 156, 157-158, 204; de 1982, 9, 24, 24n, 25-26, 34, 48-52, 53-57, 59, 90, 136, 137, 156, 157-158, 204, 242-243, 253, 257, 274; de 1994, 10, 11, 194, 203, 214, 220, 226, 236n, 242-243, 244, 271, 272, 272n, 278; y la balanza de pagos, 43, 68-70, 71-74, 76-77, 81, 97, 156. *Véase también* choque petrolero
- crisis internacional de la deuda, *véase* crisis de la deuda internacional
- cuenta corriente, 45, 47, 53, 80-81, 94-95, 100n
- cuentas comerciales, 60, 68, 94
- cuentas fiscales, 87, 87n
- cuidado de la salud, 102, 116-117, 120, 124, 125-127, 143
- déficit comercial: causas, 26, 53-54; la estabilización y el, 68-69, 69n; 76-77; la recuperación y el, 93-94; reducción del, 245. *Véase también* balanza comercial
- déficit fiscal: causas del, 25-26, 45, 49-52; efectos del, 53-54, 59, 137; la estabilización y el,

- 67, 68-69, 76, 88-89; financiamiento del, 46-47, 49-52, 249; incremento en el, 47, 76-77; reducción del, 52, 53, 60, 63, 98, 116, 136, 137-142, 143, 244
- delincuencia, 129
- Departamento del Tesoro, *véase* Tesoro
- derrumbe de la bolsa de valores (1987), 81
- desempleo, aumento del, 244, 267, 277; despidos y, 268; programa contra el, 268, 269; salario y, 248; seguro de, 268, 277. *Véase también* empleo
- desigualdad, 276, 277. *Véase también* pobreza
- desregulación, 149-153, 151n. *Véase también* intervención gubernamental; reformas
- deuda: acuerdo para la reducción de la, 36, 91, 93, 93n, 175n, 180-181, 280n, 280-282; externa, 23-24, 25-26, 26n, 28-29, 32, 34n, 34-35, 47, 52, 53-54, 55, 55n, 61-63, 63n, 75-76, 90-91, 191, 210, 233n, 251, 254, 279-280; financiamiento de la, 268; interbancaria, 231n; interna, 87, 211, 251, 253; precio del petróleo y la, 279; pública, 233, 233n; restructuración de la, 61-63, 78-80, 90-91, 222, 233, 244, 279; del sector privado, 29-30, 32, 32n, 78-78, 233, 233n; servicio de la, 26, 33, 61, 75-76, 87, 116; suspensión de pagos de la, 25-27, 32-33, 55, 55n, 61-63, 75-76, 78-80, 79n, 137, 222, 243, 245, 282; total, 216n; vencida, 212n. *Véase también* Plan Baker; Plan Brady; déficit fiscal
- devaluación, *véase* peso, devaluación del
- disponibilidad de recursos, 120, 124
- drogas, tráfico de, 278
- Echeverría, Luis, 45, 46, 47-48, 144
- educación, 116-117, 117n, 120, 127, 143, 169, 187, 281
- Ejército Popular Revolucionario (EPR), 194, 261
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), 194, 209n, 261
- ejido, 23, 23n, 60
- empleo: la adquisición estatal de empresas y el, 143n, 143-145; en áreas rurales, 268; el auge petrolero y el, 48-49; de emergencia, 268; incrementos o reducciones en el, 103n, 103-107, 108, 114-115, 143, 165-166; la industrialización y el, 41-42; seguros de desempleo, 114-115; temporal, 268; el Tratado de Libre Comercio y el, 186n, 186-187. *Véase también* desempleo; salarios; trabajo
- empresas públicas, privatización de, 143-146, 147
- Entendimiento Bilateral sobre Subsidios y Derechos Compensatorios (1985), 163, 179
- entrada de capitales: el acuerdo de libre comercio y la, 35n, 35-36, 92n, 92-93, 184; la estabilización y la, 37, 158; las estrategias de desarrollo y la, 24, 42; la recuperación y la, 36-37; la reprivatización de la banca y la, 91-92, 147, 147n
- EPR, *véase* Ejército Popular Revolucionario
- ESF, *véase* Fondo de Estabilización Cambiaria
- Estados Unidos: alza en las tasas de interés en los, 274; crédito otorgado por los, 274; inversión de los, 169, 173, 221; paquete de rescate de los, a México, 13, 210n, 226-228, 227n, 230, 232, 233, 235, 237-251, 239n, 249n, 274, 276; las políticas comerciales y los, 163; la propiedad intelectual y los, 174-175; la recuperación mexicana y los, 35-36, 90, 93-94, 223-224; relación de México con los, 9, 177, 178-181, 191, 205-206, 208, 226-251, 228n, 276, 277, 282; tasa de cambio y los, 210, 213; el terremoto de 1985 y los, 75; Tratado de Libre Comercio con los, 180-184, 185-187, 282. *Véase también* Tratado de Libre Comercio
- estrategia de desarrollo: cambios en la, 23-26, 71n, 71-74, 169-171; visión al exterior, 75-76, 77-78, 81, 158-159, 159n; visión al interior, 59-61; periodo de "desarrollo estabilizador", 42-43; síntesis de la, 24-37. *Véase también* políticas de estabilización; reformas
- exportaciones: basadas en los recursos, 49, 53, 243; la demanda interna y las, 165; la estabilización y las, 67n, 67-68, 71-75, 77-78, 79, 158; promoción gubernamental, 156-157, 163-164; no petroleras, 94, 164n, 164-165, 168-169, 262n; la recuperación y las, 36, 81, 94, 253. *Véase también* petróleo; políticas comerciales
- EZLN, *véase* Ejército Zapatista de Liberación Nacional
- facilidad ampliada, *véase* Fondo Monetario Internacional, facilidad ampliada
- Ferrocarriles Nacionales (Ferronales), 146
- Filipinas, 234
- financiamiento de contingencia, 79-80
- financiamiento externo, 95-96; *véase también* Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial
- FMI, *véase* Fondo Monetario Internacional
- Fondo de Estabilización Cambiaria (ESF), 237, 238, 239, 240, 241, 249, 250
- Fondo Monetario Internacional (FMI): ajuste fiscal y el, 236n; asistencia de emergencia del, 13, 53, 223, 235-237, 245; caída de las reservas y el, 229, 231; y la deuda, 233n, 238, 280; facilidad ampliada, 36, 47-48, 93;

- financiamiento contingente del, 79n, 79-80, 237n; mejoría en la economía mexicana y el, 9; movimiento de capitales y el, 274; Nuevo Acuerdo de Créditos del, 274; respaldo del, 239; suspensión del financiamiento, 68, 74, 74n; vigilancia del, 241
- fuga de capitales: causas de la, 26, 28, 30-31, 47, 54-55, 57, 57n, 95, 245; la crisis de 1982 y la, 59; la crisis de 1994 y la, 204, 221, 237, 241; la estabilización y la, 67, 70, 107n, 133, 133n; el Pacto de Solidaridad Económica y la, 30-31, 86-87; los precios del petróleo y la, 53-54, 75-76; las tasas de interés y la, 89-90, 90n
- ganancias, 108
- gasto, fiscal, 268; social, 268, 270
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, 158, 162, 175-178, 180
- Guerrero, 259, 261, 261n
- Hidalgo, 261, 261n
- importaciones: aranceles sobre las, 74, 156-157, 159-162, 176-177, 265; el auge petrolero y las, 53n, 53-54; las barreras arancelarias y las, 41; costo de las, 29; disminución de las, 253; la estabilización y las, 67n, 67-68; la liberalización del comercio y las, 30-31; el Pacto de Solidaridad Económica y las, 86-87; la recuperación y las, 36, 93-94; requerimientos de permisos sobre las, 71-74, 74n, 77-78, 159n, 159-163; sustitución de, 265
- IMSS, véase Instituto Mexicano del Seguro Social
- INCO, véase Instituto Nacional del Consumidor
- indización, 28, 77-78, 81, 98, 116-117, 140, 142.
- Véase también salarios, indización de los
- Indonesia, 225
- industria farmacéutica, 168-169
- industrialización, 41-42, 156n, 156-157, 166-169. Véase también automóviles; petróleo
- ineficiencias estructurales, 45-46. Véase también reformas estructurales
- inflación: el auge de las exportaciones basadas en los recursos y la, 53, 53n; la crisis de 1982 y la, 54-55; la crisis de 1994 y la, 236, 236n; disminución de la, 24-25, 42-43, 68-69, 81, 97, 191, 251, 255, 273; la estabilización y la, 9, 60, 61, 67, 68-70, 76, 244; incrementos en la, 26, 30, 42-46, 47, 59, 76, 78, 97, 241; el Pacto de Solidaridad Económica y la, 81-85, 86, 90, 107; la recuperación y la, 81, 93-94; los salarios y la, 60, 153; transferencias de recursos y la, 27-28
- ingreso: de capitales, 206, 244; corriente, 269-270; desigualdad del, 257-258, 261, 267; disminución del, 262, 267, 276; distribución del, 130, 131-132, 133-134, 258, 259, 261, 269; agrícola, 110-114, 257, 276; no salarial, 102, 106-110, 111, 129-130, 131n, 131-132, 263, 267, 267n; promedio, 269; salarial, 263, 267; de trabajadores calificados, 266; de trabajadores no calificados, 266. Véase también empleo; pobreza; salarios; trabajo
- Inmecafé, véase Instituto Mexicano del Café
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 120, 124, 127
- Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), 152
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 120, 124
- Instituto Nacional de Nutrición, 102
- Instituto Nacional del Consumidor (INCO), 125, 125n
- intervención gubernamental: la crisis de 1982 y la, 56-57, 59-60; desregulación, 149-153, 155n; emisiones económicas, 135, 155; empresas públicas, privatización de, 143-146, 146n, 147, 147n, 155; la estabilización y la, 59-61, 61n, 67; monopolios del Estado, 143-145, 145n, 155; motivo principal, 46, 46n; el trabajo y la, 108-110. Véase también Pacto de Solidaridad Económica; Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico; políticas de ingresos; políticas de estabilización
- inversión extranjera, 92n, 92-93, 151-152, 158, 169n, 169-171, 173n, 173-174, 174n, 185, 185n, 206, 230, 255. Véase también entrada de capitales
- inversión privada: ahorro e, 206; descubrimientos de petróleo y la, 49; la devaluación del peso y la, 29, 29n; disminución de la, 253; la liberación comercial y la, 149-153, 158-159; el Pacto de Solidaridad Económica y la, 84-85; la recuperación y la, 28-29, 254-255
- inversión pública: la crisis de 1982 y la, 54; descubrimientos de petróleo y la, 49; la estabilización y la, 116; la recuperación y la, 28-29; reducción en la, 98, 142-143
- Israel, 85, 86
- ISSSTE, véase Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Japón, 93, 181, 227, 280, 280n
- Ley de Agrupaciones Financieras, 216n
- Ley de Inventos y Marcas Comerciales (1976), 171, 174
- Ley de Inversión Extranjera (1973), 169-171, 170n

- Ley de la Bolsa de Comercio, 206
 Ley de Transferencia de Tecnología (1973), 171
 Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973), 169-170
 Ley Reguladora del Comercio Exterior (1986), 176
 liberalización comercial: la desregulación y la, 149-153; efectos de la, 32, 35-36, 37, 163-179; la estabilización y la, 70, 71, 74, 95, 158, 159-164, 168; los Estados Unidos y la, 181-183, 184; el GATT y la, 176; la inversión extranjera y la, 169-171, 173-174; el Pacto de Solidaridad Económica y la, 30-31, 87, 88; las quiebras y la, 165; el tipo de cambio y la, 88; la recuperación y la, 168-169. *Véase también* acuerdos de libre comercio; proteccionismo; reformas; aranceles
 López Portillo, José, 48-49, 56-58, 70, 70n, 144, 235
 Madrid Hurtado, Miguel de la: y la crisis de 1982, 26-28, 54-55, 55n, 58; gabinete de, 59; y las políticas de ingresos, 86; y la privatización de empresas públicas, 144-145, 145n, 146; programas de estabilización de, 59-60, 60-71, 179, 243
 maíz, *véase* agricultura, productos
 Malasia, 225
 maquiladoras, 103, 164, 183, 183n
 Marruecos, 234
 mexdólares, 221
 Mexicana de Aviación, 147
 México, Estado de, 261
 México, ciudad de, 261
 Mexico Task Force, 241
 Michoacán, 261n
 microcomputadoras, 157, 167, 167n, 168-169
 migración, 278
 minería, 152, 152n
 moneda extranjera: la deuda externa y la, 23-24; fuga de, 54-55, los precios del petróleo y la, 53-54, 54n. *Véase también* reservas
 moneda nacional: devaluación de la, 97-98; sobrevaluación de la, 49, 49n, 53n; subvaluación de la, 77-78. *Véase también* peso, devaluación del
 mortalidad infantil, 102, 126-127
 NAB (New Arrangement to Borrow), 275, 276
 Nacional Financiera, 214
 NAFTA, *véase* Acuerdo Norteamericano de Finanzas
 Nafinsa, *véase* Nacional Financiera
 New Arrangement to Borrow, *véase* NAB
 Nicaragua, 32n
 Nigeria, 234
 niveles de vida anteriores a 1982, 101n, 101-103; el auge petrolero y los, 56-58; consumo *per cápita*, 108; la estabilización y los, 129, 129n, 131-133; el gasto gubernamental y los, 46-47, 155; la nutrición y los, 102, 102n; el Pacto de Solidaridad Económica y los, 111-115. *Véase también* costos sociales de la estabilización
 Nuevo Acuerdo de Créditos, *véase* FMI, Nuevo Acuerdo de Créditos del, nutrición, 102, 102n, 124n, 124-127
 Oaxaca, 259, 261, 261n, 262, 276
 Organización Mundial del Trabajo, 215n
 Pacto de Solidaridad Económica (1988-1989): la agricultura y el, 111-114; componentes del, 81-86, 87n, 88-89; controles de precios y el, 153; efectividad del, 81-86, 88-89; la liberación comercial y el, 87-89; la política de ingresos y el, 29-31, 37, 84-85; políticas de subsidios y el, 124n, 125n, 124-126; la reforma estructural y el, 59-60 (1994): incremento del IVA y el, 251; renovación del, 228; tipo de cambio y el, 204, 205, 214, 230, 249
 Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), 90, 153
 Pacto, *véase* Pacto de Solidaridad Económica
 panorama mundial, 24-25, 32-35, 36
 Partido Revolucionario Institucional (PRI), 15, 37, 210, 211, 213, 227
 PECE, *véase* Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
 Pemex (Petróleos Mexicanos): creación de, 141, 146; impuestos pagados por, 140, 140n; los precios del petróleo y, 29; producción, 173; ventas de petróleo de, 49, 49n, 239
 Perú, 32
 pesca, 151n, 151-152
 peso, devaluación del: corrida contra el, 81; la crisis de 1982 y el, 26, 29, 29n, 54, 55, 57, 195n; la crisis de 1994 y el, 10, 194, 203-204, 211, 211n, 212, 214, 215n, 216, 219-225, 229, 229n, 230, 230-231n, 231, 232, 234, 232, 241, 251, 253, 262, 267, 269, 272n, 273, 274; la estabilización y el, 59-60, 60n, 67, 68-69, 76, 205, 240, 241, 249, 256; fugas de capital y el, 26, 47, 241; la recuperación y el, 78-79, 41, 194, 256; revaluación del, 262, 263; sobrevaloración del, 195-196, 206, 227, 228. *Véase también* moneda nacional; tipo de cambio
 petróleo: descubrimientos de, 49, 49n; efectos, 57-58; exportaciones mexicanas, 53, 74n, 74-

- 75, 77, 239, 254; nacionalización del, 143; petroquímicos, 151, 167, 167n, 173, 174; precios del, aumento de los, 49-52, 274; precios del, caída de los, 9, 23, 26, 28, 29, 54, 57-58, 67-68, 74n, 74-75, 77, 79, 243, 278, 279; precios del, pronósticos sobre los, 51-52
- Petróleos Mexicanos, *véase* Pemex
- petroquímicos, 151, 167, 173, 174
- PIB, *véase* producto interno bruto
- PIRE, *véase* Programa Inmediato de Reordenación Económica
- Plan Austral (Argentina), 85
- Plan Baker, 79, 79n
- Plan Brady, 34-35, 91, 91n, 93, 159, 180-181, 203, 205; bonos Brady, 234
- Plan Cruzado (Brasil), 85
- pobreza, ajuste en la, 101; aumento de la, 15, 258, 259, 262, 267, 276; causas de la, 262; en el centro de México, 261; crisis de 1982 y la, 133, 134; definición de, 257n; disminución de la, 276; estrategia contra la, 261n, 276; extrema, 110-111, 130n, 130-132, 131n, 257, 257n, 260, 261, 268, 269; gasto social y, 117; índices de la, 257, 261, 276; liberación económica y, 265; medición de la, 257, 258; moderada, 257, 257n, 261, 269; en el noroeste de México, 261; nutrición y, 125-126, 126n; población indígena y, 261, 262; programa contra la, 268, 269-270; rural, 110-111, 259, 267, 276; subsidios y, 124-125; en el sudeste de México, 259, 261, 262; en el sur de México, 261, 262; urbana, 259, 267, 276. *Véase también* desigualdad; niveles de vida; Progres
- política cambiaria, 227, 229, 230, 240, 273, 274
- política económica, 240, 244
- política fiscal, 23-25, 149-150, 191, 196, 240, 244
- políticas comerciales: costos internos de las, 71, 77, 95, 96, 103; las crisis de 1976 y 1982 y las, 56-57, 158; la liberalización y las, 149-153; los requerimientos de permisos y las, 41. *Véase también* aranceles; proteccionismo
- políticas de estabilización: la devaluación y las, 81, 240; efectividad de las, 95; fracaso de las, 67-71; la liberalización financiera y las, 149-150; mecanismos de las, 97-101; la política de ingresos y las, 29-31, 101-107; primer programa de (1983-1985), 60-67, 111; segundo programa de (1985), 71-74; síntesis, 24-37. *Véase también* Pacto de Solidaridad Económica; recuperación
- políticas de gastos, 97-98, 137-140, 142, 143. *Véase también* déficit fiscal
- políticas de ingresos: el Pacto de Solidaridad Económica y las, 84n, 84-86; el programa de estabilización y las, 29-31, 37, 95, 103-108; los salarios y las, 98-99, 99n, 153. *Véase también* empleo; salarios; trabajo
- Polonia, 234
- presupuesto operacional, 76-77
- PRI, *véase* Partido Revolucionario Institucional
- privatización: 143-146, 147; la recuperación y la, 31, 32. *Véase también* bancos, reprivatización de los
- privatización de empresas públicas, 143-146, 145n, 146n. *Véase también* privatización
- productividad, 165-166, 170, 185-186, 197, 197n, 201, 202
- producto interno bruto (PIB): crecimiento del, 9, 49, 84-85, 158, 185, 191, 193, 207, 242, 254, 256; y la crisis de 1994, 220, 253; disminución del, 195n, 206, 228, 244, 251, 253, 256; la estabilización y el, 77, 245
- producto interno bruto (PIB) extranjero: de Canadá, 181; de los Estados Unidos, 185
- productos, 151n, 151-152, 163
- Programa de Educación, Salud y Alimentación, *véase* Progres
- Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), 60, 60n, 67, 68, 69, 70
- Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), 134, 134n, 191, 276
- Progres (Programa de Educación, Salud y Alimentación), 269-270. *Véase también* pobreza
- propiedad intelectual, 174-175. *Véase también* Ley de Inventos y Marcas Comerciales
- proteccionismo, 45-46, 156-159, 164, 165-166, 167, 170-171, 179. *Véase también* aranceles; liberalización comercial; políticas comerciales
- proteccionismo contingente, 184
- Puebla, 261, 261n
- Querétaro, 261
- Reagan, Ronald, 244
- recesiones, 48, 77-78, 245, 270, 277
- recuperación: de 1984-1985, 67, 68, 69-70; en la década de 1990, 258, 262, 269; el acuerdo de libre comercio y la, 35, 92-94; costos de la, 84-86; costos sociales de la, 29-30; la estabilización y la, 93-96; el exterior y la, 35-36, 92-94; lentitud de la, 24-25, 26-30, 34, 97; metas de la, 59, 67, 79-80, 20, 154, 158; el Pacto de Solidaridad Económica y la, 89-90; las políticas de expansión y la, 90, 94-95, 97; las reformas estructurales y la, 31, 31n, 96. *Véase también* Pacto de Solidaridad Económica; políticas de estabilización
- reformas: económicas, 25, 136, 137-142, 143, 152-155, 191, 271; educativas, 265; la estabi-

- lización y las, 68, 69-71; estructurales, 31, 31n, 59-60, 71, 79, 84; éxito de las, 24, 136-137, 152-155; liberación comercial y las, 265; necesidad de, 24, 25, 134, 136-137, 154; regímenes de inversión extranjera, 169-170, 173-174. *Véase también* desregulación; estrategia de desarrollo; liberalización comercial
- Regulaciones contra las Prácticas de Comercio Internacional Desleales (1986), 176
- requerimientos de préstamos del sector público, 47, 76. *Véase también* deuda fiscal
- Reserva Federal, 226, 227, 229, 230, 232n, 234, 239-240, 243
- reservas: la crisis de 1982 y las, 25, 55; la crisis de 1994 y las, 226-227, 231, 233, 243; internacionales, 24, 229, 244, 251; de moneda extranjera, 76-77, 80-81, 84-85, 86, 88, 94, 95, 158; las políticas de tipo de cambio y las, 81
- Ronda Uruguay (GATT), 176-177, 181
- Ruiz Massieu, Francisco: asesinato de, 102, 213, 228n
- salarios: barreras comerciales y, 265; la crisis de 1982 y los, 30, 37, 54-55; desempleo y, 248; disminuciones en los, 75, 77-78, 84-85, 98, 102-107, 108-110, 111, 114, 120, 125, 129, 132-133, 143, 153, 166, 244, 269; flexibilidad hacia abajo, 71, 76, 78; el gasto social del gobierno y los, 117, 120; indización de los, 42-43, 60, 69; mínimos, 60, 101, 103, 125; el Pacto de Solidaridad Económica y los, 84-85; real, 248, 257n, 267, 268, 269, 276; relativo, 265; el Tratado de Libre Comercio y los, 186. *Véase también* empleo; ingreso; políticas de ingresos; trabajo
- Salinas de Gortari, Carlos, 89-90, 117, 142-143, 145, 147, 178, 180, 202, 203n, 210, 215, 215n, 221, 228n, 243, 263, 272n
- Secretaría de Hacienda, 217n, 233, 243, 272n
- Secretaría de Salud, 120-124
- sector de servicios, 42, 42n
- sector empresarial: confianza del, 31, 42, 45, 54-55, 59, 78, 86-87, 91-93, 143-145, 147; respuesta del gobierno al, 46
- sector privado: aumentos de precios y el, 84; confianza del, 85-86, 89-90, 91, 92-93, 159; la crisis de 1982 y el, 28-29, 55; las fugas de capital y el, 47; préstamos extranjeros al, 92-93
- sectores prioritarios, 144-145
- seguridad, 149, 174. *Véase también* cuidado de la salud
- SGP, *véase* Sistema Generalizado de Preferencias
- sindicatos, 251
- Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), 174, 179-180
- sobreendeudamiento: 54, 54n, 70
- solicitud de préstamos, *véase* deuda
- subsídios: a los alimentos, 54, 124-125; reducción o eliminación de los, 98, 111, 116, 163, 178; las reformas y los, 154; cruzados, 164-165, 168
- Tabasco, 261
- Tailandia, 225
- Taiwán, 41-42, 197
- tasas de interés: alza de las, 219, 250, 251, 263, 267, 274; caída de las, 2113n; el déficit y las, 53; disminución de las, 251; externas, 9, 52, 215; internas, 28, 29n, 87, 87n, 88, 88n, 89n, 90, 90n, 91n, 91-92, 94-95, 143, 147, 215, 216n, 240-241; mundiales, 23; nominal, 252; real, 251, 252; la recuperación y las, 28, 28n, 29, 147, 250
- tecnología, 201
- telecomunicaciones, 152-153, 169
- Telmex, 147, 152
- terremoto de 1985, 74n, 75
- TESA, *véase* Acuerdo Temporal para la Estabilización Cambiaria
- Tesobonos, 203, 210, 210n, 211, 215, 220, 222, 223, 225, 229, 233, 233n, 234, 245, 274
- Tesoro, 228, 229, 230, 230n, 231, 232, 233, 240, 241, 243, 245, 249n, 249-250, 280
- tierra, expropiación de la, 47
- tipo de cambio: apreciación, 85-86, 208, 230, 231n, 236, 273; la crisis de 1982 y el, 53n, 54, 55, 57, 59; la crisis de 1994 y el, 215, 224, 227; la balanza de pagos y el, 29-30, 42-43, 43n, 49-52, 59, 77-78; las exportaciones y el, 77-78, 165; la estabilización y el, 60n, 61, 61n, 63, 63n, 68-69, 69n, 71-74, 76, 78-79; fijo, 43, 43n, 47, 47n, 54-55, 78, 84-89, 86, 205n, 271; fijo, 229; flotante, 231; el Pacto de Solidaridad Económica y el, 84-85, 86-87, 87n, 204; real, 256n, 262, 276; la recuperación y el, 78, 93-94, 256. *Véase también* peso, devaluación del
- Tlaxcala, 261
- trabajo: acuerdos de libre comercio y el, 184, 186, 186n; despidos, 107, 165, 166; especializado, 265, 265n, 266, 277; la migración y el, 130, 130n, 131; no especializado, 265, 265n, 266, 268, 277; recortes de personal, 111; recortes salariales, 71, 107n, 107-108; resistencia política, 26-27. *Véase también* empleo; salarios
- transferencias de recursos: hacia el sector privado, 87; negativas, 27, 28, 67, 90, 90n; positivas, 90

Tratado de Libre Comercio (TLC), 9, 13, 25, 36, 93, 184n, 184-185, 191, 194, 194n, 203, 207, 217, 226, 232, 235, 244, 255, 266, 271, 272n, 277, 276, 276. *Véase también* acuerdos de libre comercio

Valle del Yaqui, 47

Venezuela, 181, 181n

Veracruz, 261, 261n, 262, 276
violencia, rural, 257, 261

World Development Report, 52, 52n

Zacatecas, 261n

Zedillo, Ernesto, 206n, 209, 224

ÍNDICE GENERAL

<i>Prólogo a la segunda edición en español</i>	9
<i>Prefacio a la segunda edición en inglés</i>	11
<i>Prólogo a la primera edición en español</i>	15
<i>Prefacio a la primera edición en inglés</i>	19
<i>Abreviaturas y acrónimos</i>	21
<i>Introducción</i>	23
Ajuste y recuperación: una síntesis	24

Primera parte

LA RECONSTRUCCION DE UNA ECONOMIA

I. <i>La génesis de la crisis de 1982</i>	41
Los años dorados del "desarrollo estabilizador"	41
Los desequilibrios macroeconómicos y la crisis de la balanza de pagos de 1976	46
El auge petrolero y el desencadenamiento de la crisis de 1982 . . .	48
Observaciones finales	56
II. <i>De la crisis a la recuperación</i>	59
El primer intento de estabilización, 1983-1985	60
El fracaso del primer programa de estabilización.	67
Del choque petrolero de 1986 a la corrida contra el peso de 1987 . .	71
El Pacto de Solidaridad Económica.	81
En busca de la recuperación económica	89
Observaciones finales	95
III. <i>Los costos sociales del ajuste</i>	97
Ajuste, niveles de vida y distribución del ingreso	97
Las condiciones de vida antes de la crisis.	101
Evolución de los ingresos desde 1982.	103
Ingreso salarial, 103; El ingreso no salarial, 108; Los ingresos de la agricul- tura, 110	
Evolución del empleo y el desempleo	114
Evolución del gasto público en los sectores sociales	116
Evolución de los recursos disponibles en los sectores educación y salud	117

Evolución de los subsidios alimentarios: de subsidios generalizados a subsidios fiscalizados	124
Evolución de los indicadores sociales: nutrición, salud y educación	125
Las estrategias de supervivencia de las familias	129
¿Quiénes absorbieron los costos del ajuste?	130
Observaciones finales	133
 IV. <i>La reforma del sector público</i>	135
La reforma de la política fiscal	137
La privatización de las empresas públicas	143
El proceso de desregulación	149
La liberalización financiera, 149; Eliminación de los programas de licencias y otros mecanismos regulatorios, 150; La liberalización de los precios, 153	
Observaciones finales	153
 V. <i>El camino a la apertura económica.</i>	156
La liberalización comercial	159
El efecto de la liberalización comercial en el desempeño económico	164
Los programas industriales.	166
Cambios en las restricciones a la inversión extranjera	169
El régimen de la inversión extranjera antes de la reforma de 1989	170
Las reformas desde 1989, 173	
La reforma de la Ley de Protección de la Propiedad Intelectual	174
La incorporación de México al GATT	175
Estrechando lazos con los Estados Unidos	178
¿Por qué acuerdo de libre comercio?, 180; Los flujos y las barreras comerciales con los Estados Unidos, 181	
Observaciones finales	184

Segunda parte

LA RECONSTRUCCION DE UNA ECONOMIA DE NUEVA CUENTA

VI. <i>El lento crecimiento y la crisis del peso</i>	191
El lento crecimiento: ¿por qué no daban resultados las reformas?	194
Factores originales en la demanda: la sobrevaloración del peso, 195; Factores de lado de la oferta: bajos índices de inversión y lento crecimiento de la productividad, 196; La devaluación en diciembre de 1994, 202; Apreciación del peso, ingresos de capital y creciente déficit de la cuenta corriente, 203; Víctima de su propio éxito, 205; La tasa de interés de los Estados Unidos, los choques políticos y la política monetaria mexicana	

en 1994, 206; La vulnerabilidad del sector bancario, 215; La crisis financiera, 219

VII. <i>Rescate, recesión y recuperación</i>	225
La inesperada debacle financiera	226
Se amplía el paquete de rescate	231
Los US\$ 40 000 millones en garantías de crédito, 233; Interviene el FMI, 234; El paquete de rescate financiero de 1995, 236; Las condiciones para la asistencia de los Estados Unidos, 238; ¿Tuvo éxito el paquete de rescate financiero?, 240	
La recesión y la recuperación económica	243
VIII. <i>El final no feliz: pobreza y desigualdad</i>	256
Evolución y perfil de la pobreza y la desigualdad	256
¿Por qué aumentó la pobreza en el sector primario?	260
La apertura económica y la desigualdad	263
Niveles de vida y la crisis del peso	265
<i>Conclusión</i>	271
<i>Apéndice: Sobre los acuerdos firmados por México y sus bancos comerciales en relación con la reducción del servicio de la deuda externa</i>	279
Disponibilidad de ampliación del crédito	280
Estimaciones de la reducción de la deuda surgidas del acuerdo	280
<i>Bibliografía</i>	283
<i>Índice analítico</i>	297

Esta edición, cuya tipografía y formación realizaron *Angelina Peña Urquieta y Gabriela López Olmos* en el Taller de Composición Electrónica del FCE, y cuyo cuidado estuvo a cargo de *Jorge Sánchez y Gándara y Alejandra García Hernández* se terminó de imprimir en el mes de enero de 2002, en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. El tiro fue de 3 000 ejemplares.

MÉXICO

HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA

NORA LUSTIG

De amena y fácil lectura, *México. Hacia la reconstrucción de una economía* traza el panorama completo de un periodo decisivo: la década de 1980. Los aspectos teóricos y sus aplicaciones prácticas en relación con un vasto abanico de problemas como la deuda, la inflación y los planes heterodoxos son examinados con inteligencia y profundidad. El análisis introductorio que sintetiza los sucesos económicos de los años sesenta y setenta destaca por su pertinencia y su inteligente concisión. En esta valiosa aportación al análisis e interpretación de la reciente crisis económica de México resalta en especial el estudio sobre los costos sociales del ajuste.

En esta segunda edición, Nora Lustig analiza también las causas que explican el bajo crecimiento económico de los primeros años de la década de los noventa así como la crisis de finales de 1994. Además de describir el paquete de rescate financiero, la autora examina por qué la recesión de 1995 fue tan profunda a pesar de la cuantiosa ayuda internacional, los factores que están detrás de la rápida recuperación económica posterior, la evolución de la pobreza y la desigualdad, y la relación entre apertura económica y desigualdad.

Sin duda una referencia obligada para el estudio de la historia económica del país y para quien quiera comprender el complejo proceso de la transformación de la economía mexicana durante los últimos 25 años del siglo xx, esta obra, cuya primera edición fue seleccionada por el *Choice Magazine* como uno de los libros académicos más importantes para 1993, logra ordenar y dar sentido a la profusión de sucesos que conforman nuestra historia económica más reciente. Cabe mencionar que la primera edición en inglés recibió elogiosos comentarios en reseñas publicadas en el *Journal of Economic Literature*, *Latin American Research Review* y en el periódico *Financial Times*.

Autora de varios libros y artículos, Nora Lustig ha sido investigadora de El Colegio de México y de Brookings Institution en Washington, D.C., y asesora principal sobre pobreza y desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo; actualmente es rectora de la Universidad de las Américas-Puebla.

