

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

---

**SUMARIO**

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

## La política de estabilización en México

Jorge Eduardo Navarrete\*

El presente artículo examina los esfuerzos de estabilización de México en los últimos dos años, en relación con el marco más amplio del comportamiento económico del país y los principales elementos del sector externo de la economía.

Está dividido en tres secciones. La primera, presenta una visión general de la evolución económica del país durante fines de la década de 1970 y gran parte de la de 1980, que dio origen en diciembre de 1987 a la campaña actual de estabilización. Esta visión de los acontecimientos pretéritos es un tanto somera, pues no obedece a otra finalidad que la de suministrar información que podría servir para evaluar la elaboración y ejecución de la política de estabilización. La segunda, comprende un análisis un tanto detallado —que no pretende ser exhaustivo— de los elementos principales de la política de estabilización y su evolución desde diciembre de 1987 hasta diciembre de 1989. Se abordan tanto el proceso de formulación de políticas como la ejecución práctica de las medidas convenidas y sus consecuencias en los precios —incluidos los de la mano de obra y el capital— y el producto. Se examinan algunas de sus principales repercusiones sociales. Por último, la tercera sección se ocupa del futuro, y trata de presentar las principales perspectivas que se perciben actualmente respecto a la economía mexicana en su conjunto y, en particular, a los objetivos de la política de estabilización.

\*Embajador de México ante la República Popular China.

Este artículo se basa en un documento presentado en el Seminario Internacional sobre Metodologías de Planificación y Progreso Técnico, organizado por la Comisión Estatal de Planificación de China (Guangzhu, 8 al 11 de enero de 1990). Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Gobierno de México.

## I La experiencia económica mexicana: 1976-1987

### 1. Una síntesis de las tendencias de largo plazo

Casi todos los estudios sobre la evolución económica de México en la posguerra solían hacer hincapié en una combinación aparentemente milagrosa de un crecimiento rápido y sostenido con estabilidad de precios y sin restricciones cambiarias. Durante veinte años, hasta mediados de los años cincuenta, la economía creció a una tasa media anual de 5.8%, se triplicó el valor real de la producción y se duplicó el producto por habitante; a su vez, los precios aumentaron a una tasa media anual de un 3% (Solís, 1970). En el período de doce años comprendido entre 1959 y 1970, la tasa anual de crecimiento del PIB fue de 6.8% en promedio, mientras que la inflación, medida por el deflactor del PIB, fue de 3.6% anual. Entre 1971 y 1975, la tasa de crecimiento económico disminuyó a 5.6%, pero la inflación se aceleró a 12.3% anual (Nafin, 1977). El tipo de cambio permaneció invariable, a 12.5 pesos mexicanos por dólar estadounidense entre 1954 y 1976.

Durante ese prolongado período, dado el rápido aumento de la población, el crecimiento económico acelerado se tradujo en incrementos moderados pero sostenidos del producto por habitante y de los niveles de ingreso. Además, el crecimiento fue desigual tanto entre los sectores como entre las regiones. Tanto en los sectores dinámicos como en los tradicionales, el crecimiento se concentró en un número relativamente exiguo de grandes conglomerados industriales y de servicios y en torno a unos pocos polos de desarrollo. Quedaron grandes zonas prácticamente al margen del proceso de desarrollo. La agricultura moderna y eficiente se concentró en las tierras regadas, sobre todo en el noroeste, mientras que los cultivos de subsistencia de baja productividad siguieron predominando en las zonas rurales retrasadas. Las diferencias regionales que surgieron en materia de desarrollo aumentaron con rapidez. La distribución del ingreso y de la riqueza siguió siendo muy desigual y a la larga se intensificó. En suma, el crecimiento sostenido pero desigual produjo, a juicio de algunos expertos, la formación de dos o de muchos Méxicos.

La población total se duplicó entre 1940 y 1965 y volvió a hacerlo en los veinte años siguientes. También se observó un proceso rapidísimo de urbanización. A mediados de los años setenta, casi dos tercios de la población de México vivía en las ciudades, en contraste con sólo alrededor de un tercio que lo hacía a comienzos de los años cuarenta (Nafin, 1977). El elevado crecimiento demográfico fue el resultado de la rápida disminución de las tasas de mortalidad, en particular la mortalidad infantil, como consecuencia de un notorio mejoramiento de las condiciones sanitarias. El gasto público favoreció el enorme crecimiento de los servicios educativos y sanitarios. Los niveles de vida mejoraron para toda la población: lentamente para la mayoría y con suma rapidez para los privilegiados.

En el sector externo, el proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones logró aumentar la oferta interna de bienes de uso final, pero provocó un aumento de las necesidades de insumos, piezas de repuesto, equipo y tecnología importados. Al mismo tiempo, la oferta exportadora se mantuvo débil, puesto que la producción manufacturada se destinaba principalmente a satisfacer la demanda de un mercado interno protegido. Por ende, las importaciones aumentaron con rapidez mientras que las exportaciones se rezagaron. Las exportaciones, que solían cubrir más de cuatro quintos de las importaciones a comienzos de los años cincuenta, equivalían a menos de la mitad de estas últimas, a mediados de los años setenta. También decayó el ingreso neto proveniente de las transacciones de servicios, principalmente el turismo, y el déficit en cuenta corriente creció constantemente. La sobrevaluación del tipo de cambio pasó a ser un factor determinante en el deterioro de la situación de pagos externos.

En la práctica, el prolongado período de estabilidad y crecimiento sostenidos, conocido como "desarrollo estabilizador", que se inició apenas terminada la segunda guerra mundial, llegó a su término en septiembre de 1976, con la primera devaluación de la moneda mexicana en 22 años.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Entre muchas otras, son dignas de especial mención las visiones generales del desarrollo mexicano a largo plazo ofrecidas por Vernon (1963), Solís (1970) y Hansen (1971). El estudio pionero sobre la distribución del ingreso es el de

## 2. 1976-1982: de la recesión al auge-y vuelta a la recesión

El término en 1976 del tipo de cambio fijo se dio en medio de una acentuada desaceleración del crecimiento económico y de un estallido inflacionario. En 1975-1976, el crecimiento no superó la mitad de la tasa media alcanzada previamente en la década y, desde 1973 la inflación había llegado a dos dígitos. Este hecho marcó asimismo el comienzo de un período de acentuada inestabilidad. La economía pasó de la recesión al auge, llegando entre 1977 y 1980 a las máximas tasas de crecimiento de la historia reciente, para volver a caer en la recesión en 1981-1982, con disminuciones del -0.5 y -5.3% del PIB real. La inflación siguió encumbrándose, y alcanzó los tres dígitos en 1983. La devaluación redujo en más de seis veces el valor de la moneda mexicana: desde 12.50 pesos a 96.48 pesos por dólar, al término de 1982 (Nafin, 1988).

El factor preponderante que explica el auge económico de fines de los años setenta fueron los grandes descubrimientos de yacimientos petrolíferos que permitieron un aumento rapidísimo de las exportaciones de crudo. El considerable ingreso de divisas resultante, complementado con una gran afluencia de capital, financiaron niveles elevados de gasto público y, en consecuencia, una expansión importante de la demanda total. Así, en las postrimerías de los años setenta, México alcanzó niveles muy elevados de inversión, producción, empleo y bienestar social.

Sin embargo, el auge no fue sostenible debido a la dependencia creciente respecto de los ingresos petroleros, tanto para financiar el gasto público como para equilibrar los pagos externos, y a la menor generación de recursos internos. La política expansiva dependió demasiado de la demanda externa y del endeudamiento externo. La inflación interna superó con creces las correcciones cambiarias periódicas, lo que produjo largos períodos de una gran sobrevaluación de la moneda mexicana. La economía se volvió vulnerable a las conmociones externas.

Estas consistieron a mediados de 1981, en

Martínez (1960) y un análisis más actualizado de la desigualdad se encuentra en los ensayos recopilados por Cordera y Tello (1984). Una breve síntesis de los desequilibrios del desarrollo en estas décadas se encuentra en Navarrete (1971).

una baja de los precios internacionales del petróleo, un alza sin precedentes de las tasas de interés internacionales y una grave recesión en los países industrializados, que redujeron aún más las exportaciones no petroleras y el ingreso del turismo. La posición de la balanza en cuenta corriente se tornó insostenible: el déficit casi se duplicó anualmente entre 1977 y 1981, llegando a un monto de 16 100 millones de dólares en este último año. La reacción inicial ante la conmoción externa fue la de aplazar el ajuste y endeudarse en el exterior por montos sin precedentes. Por ejemplo, en 1981 la deuda externa pública aumentó en 19 900 millones de dólares y, al año siguiente, su servicio llegaba a 10 600 millones de dólares, casi 40% de los ingresos en cuenta corriente (Banxico, 1987). En agosto de 1982, la situación se tornó insostenible, lo que obligó a suspender los pagos del servicio de la deuda —medida que marcó el inicio de la etapa contemporánea de la crisis de la deuda.

### 3. 1983-1987: el ajuste incompleto y las conmociones externas

El estallido de la crisis, en agosto de 1982, provocó una respuesta enérgica en materia de política de parte del gobierno mexicano, en particular de la nueva administración que asumió en diciembre de ese año. Esta introdujo un programa trienal integral que contemplaba una reforma estructural de las finanzas públicas, una política salarial moderada, una política monetaria restrictiva, políticas cambiarias y de tasas de interés flexibles, y la liberalización de los controles comerciales y cambiarios (Banxico, 1987).

Los objetivos de corto plazo consistieron en reducir la inflación y disminuir el déficit público y externo, y los de mediano plazo, en promover el ahorro y la inversión, restablecer la estabilidad de precios, mejorar la eficiencia económica y reducir la dependencia del financiamiento externo. Además, se buscó una situación más manejable de la deuda externa, mediante una serie de renegociaciones.

Este criterio básico de aplicar una política dual —que combina las medidas de ajuste de corto plazo con las políticas de reforma estructural de largo plazo— siguió en vigor hasta fines de 1987. En varias ocasiones, sobre todo a mediados de 1985 y comienzos de 1986, la política se hizo más enérgica para responder a factores externos

desfavorables como el colapso de los precios internacionales del petróleo, el aumento brusco de las tasas de interés internacionales y el agotamiento de los flujos financieros internacionales.

En este período de cinco años, la política de ajuste de corto plazo logró un vuelco de algunas de las variables principales de la economía mexicana:

- Primero, produjo un considerable superávit en cuenta corriente. Ello obedeció, en un comienzo, a la importante restricción del gasto en importaciones, que afectó severamente las perspectivas de crecimiento de la economía; más adelante, reflejó una expansión igualmente impresionante de los ingresos de exportación, provenientes sobre todo de las exportaciones no petroleras, las maquiladoras y el turismo.
- Segundo, provocó una mejoría espectacular de las finanzas públicas. Desapareció el déficit económico primario y se generó un superávit económico considerable, que osciló entre el 2 y el 5% del PIB.
- Por último, pese a sus éxitos iniciales parciales, el ajuste no logró reducir la inflación en forma notoria.

Para llevar a cabo la política de ajuste se emplearon siempre dos instrumentos principales: por una parte, se mantuvieron en vigor políticas muy enérgicas en materia de tipos de cambio y tasas de interés, que mantuvieron subvaluado el primero y muy positivo la segunda, a fin de cumplir con los objetivos del balance de pagos; por otra, se siguió una política de virtual indización de los precios de los bienes y servicios del sector público, con el objeto de alcanzar las metas de las finanzas públicas.

Dichas políticas se aplicaron en una situación en que tanto los niveles nominales del tipo de cambio y de las tasas de interés, como la inflación siguieron en ascenso casi constante. Por este motivo, hubo que contar con una moneda más subvaluada para lograr el mismo grado de incentivo a las exportaciones; se precisó una tasa de interés real más elevada para mantener el mismo nivel de incentivo al ahorro y a la repatriación de capital; se necesitó una indización más plena de los precios de los bienes y servicios del sector público para evitar la erosión de los ingresos públicos. Además, el ajuste se mantuvo durante un período

do mucho más prolongado que el previsto en un principio.

La combinación de políticas utilizada para lograr el ajuste de corto plazo, el contexto en que se aplicó y el hecho de que se aplicara durante un período prolongado —junto con el deterioro del entorno externo<sup>2</sup>— produjeron algunos resultados inconvenientes:

- Primero, se redujo drásticamente el potencial de crecimiento de la economía. La disminución del gasto en importaciones y de las inversiones públicas, afectó las perspectivas de crecimiento. Varios años de crecimiento negativo o nulo —entremezclados con años de recuperación vacilante— alteraron abruptamente las expectativas de los agentes económicos. Surgió una “cultura del estancamiento”, que reemplazó a la “cultura del crecimiento” vinculada con la época del desarrollo sostenido en las décadas precedentes. En definitiva, el crecimiento económico real durante todo el período 1983-1988 fue nulo: equivalente a sólo 0.1% en promedio (Banxico, 1989 a).
- Segundo, se pagó un alto precio social: los salarios reales disminuyeron considerablemente; la inflación elevada condujo a una distribución aún más desigual del ingreso; se

redujo el gasto público social. En suma, disminuyeron los niveles de ingreso por habitante y se deterioraron los niveles de vida.

- Tercero, se privilegió la inversión financiera en desmedro de la productiva. En las postrimerías del período, los activos financieros de muy corto plazo resultaron ser los más atractivos y surgió un fuerte sesgo contra la formación de capital de largo plazo.
- Cuarto, el monto del gasto financiero reservado para servir la deuda interna y externa alcanzó proporciones desmesuradas —más de un quinto del PIB para 1988. La totalidad del superávit económico primario fue absorbido por esta carga financiera, que aun así no bastó para cubrirla.
- Por último, surgió una nueva especie de inflación, pues las políticas de ajuste, obrando en forma perversa, la estimularon y mantuvieron en niveles elevados. Esta se agravó por el efecto desestabilizador de las violentas fluctuaciones de los ingresos de divisas y públicos, como consecuencia de factores externos como el colapso de los precios del petróleo en 1986. También intervinieron otros factores: se acentuaron las rigideces y estrangulamientos de la distribución y se estimuló la conducta especulativa.

Junto con el ajuste de corto plazo se siguió firmemente un proceso de reforma estructural de más largo plazo. Se llevó a cabo principalmente mediante la racionalización de la protección y una apertura gradual, si bien relativamente rápida, del mercado; una actitud más abierta frente a la inversión extranjera directa; la reducción del tamaño del sector público, mediante la liquidación, fusión o venta de entidades públicas no esenciales, y un esfuerzo sostenido para modernizar la base industrial del país y mejorar su productividad.

Por su misma naturaleza, estas políticas de reforma estructural estaban destinadas a producir resultados a largo plazo. Se suponía que contribuirían a incrementar la competitividad en la economía y mejorar su eficiencia global. Hacia 1987, parecía que las políticas comerciales ya estaban produciendo resultados positivos y que la impresionante expansión de las exportaciones no petroleras en los años precedentes era, al menos en parte, el resultado del mejoramiento de la

<sup>2</sup>Los principales factores externos negativos, presentes durante todo este período, pueden resumirse como sigue: a) el acceso de las exportaciones mexicanas, sobre todo las no petroleras, a los mercados externos estaba obstaculizado por las medidas proteccionistas y otras medidas restrictivas del comercio adoptadas por muchos países desarrollados, mediante la imposición de los criterios de “graduación” y de reciprocidad para el sistema generalizado de preferencias y en esferas más amplias —incluida la vinculación del comercio con aspectos de inversión y de propiedad intelectual; b) el empeoramiento constante de la relación de intercambio, debido fundamentalmente a las grandes fluctuaciones de los precios de los productos básicos, incluido el del petróleo, y la notoria reducción de los ingresos en divisas y públicos; c) los aumentos reiterados del nivel de las tasas de interés internacionales —hasta fines de 1987, cuando las crisis bursátiles las obligaron a cambiar de signo— incrementaron la carga del servicio de la deuda y mantuvieron a niveles muy elevados las transferencias de recursos para tal fin; y d) las prolongadas demoras en la entrega del nuevo financiamiento convenido con los bancos, en particular en épocas en que otras fuentes de ingreso en divisas también estaban afectadas, como ocurrió en 1985-1986, agravaron las dificultades financieras y condujeron a un endeudamiento interno más costoso (Navarrete, 1988).

competitividad gracias a un mercado más abierto.

A fines de 1987, se hizo evidente que pese a las medidas de ajuste y a la política de reforma estructural seguida persistentemente en los últimos cinco años, la inflación seguía siendo el problema más apremiante. El Banco Central de México resumía la situación como sigue:

—Pese al fortalecimiento de las finanzas públicas, la depreciación del tipo de cambio, el deterioro de la relación de intercambio respecto a los niveles que prevalecían a comienzos de los años ochenta, el modesto crecimiento del ahorro financiero y la falta de crédito externo neto, difi-

cultaron cada vez más el control de la inflación, pues la combinación de todas estas fuerzas incrementó las expectativas inflacionarias. Esto, sumado a la indización creciente de los precios claves de la economía, puso a México al borde de la hiperinflación y limitó considerablemente las posibilidades de éxito del enfoque gradualista de estabilización. Dadas estas circunstancias, se hizo necesaria una nueva estrategia para atacar las raíces de la inflación y romper la inercia inflacionaria. En esta coyuntura, se estimó viable un programa concertado basado en ajustes coordinados y decrecientes de los precios (Banxico, 1989 a).

## II

### Un enfoque de concertación social para llevar a cabo la política de estabilización

#### 1. Primera etapa: el Pacto de Solidaridad Económica, 1987-1988<sup>3</sup>

Hacia fines de 1987, el control y la reducción de la inflación pasaron a ser la primera prioridad económica así como la principal demanda social. Para hacerles frente se elaboró un nuevo programa, concertado entre los sindicatos obreros y campesinos, las organizaciones de empleadores y los representantes del gobierno: el Pacto de Solidaridad Económica. Éste se iba a realizar en dos etapas: la primera, desde mediados de diciembre hasta febrero, y la segunda a partir de marzo y en períodos mensuales sucesivos.

La ejecución del programa de estabilización estuvo precedido por la aplicación de un conjunto de medidas destinadas a aumentar su viabilidad, corregir las distorsiones de la estructura de precios existente, y dejar tiempo para que la campaña antiinflacionaria cobrara impulso.

Estas medidas consistieron en:

a) La depreciación de 22% del tipo de cambio controlado de la moneda mexicana a 2 198.5

pesos por dólar estadounidense, lo que restableció un margen confortable de subvaluación.

b) El aumento de precios de los bienes y servicios producidos por el sector público, que habían ido a la zaga de la inflación, para recuperar el terreno perdido, armonizar los principales precios relativos y obtener un aumento inicial muy importante de los ingresos del sector público. Los rubros que experimentaron las mayores alzas fueron: gasolina, 85%; electricidad, 89%; fertilizantes, 82%, y tarifas aéreas 26%.

c) El alza de las tasas de interés internas, en unos 45 puntos, para llegar a un nivel cercano al 160% anual, a fin de "enjugar" la liquidez en el mercado y seguir atrayendo el retorno de los capitales fugados.

d) El aumento de los salarios en 38%, para recuperar en parte la pérdida del poder adquisitivo causada por la inflación.

Tras aplicar estas medidas, las autoridades estimaron que se habían cumplido los principales requisitos para que el programa de estabilización prosperara. Estos requisitos comprenden déficit operacionales muy moderados de las finanzas públicas, que podrían financiarse con medios no inflacionarios; disponibilidad de recursos externos o de reservas internacionales muy elevada,

<sup>3</sup>Esta sección se basa en Navarrete, 1988 y se ha actualizado con la información de Banxico (1989 a) y Banxico (1989 b). Véanse también Pacto de Solidaridad Económica 1988 a y 1988 b.

para apoyar la ejecución del programa; vinculaciones estrechas entre los precios internos y externos; un tipo de cambio real competitivo; ausencia de grandes distorsiones de los precios relativos; una posición sólida en cuenta corriente, y el anhelo social de participar en la campaña antiinflacionaria (Banxico, 1989 a).

El nuevo programa combinó los elementos de un enfoque ortodoxo o convencional para frenar la demanda con algunos elementos heterodoxos. Entre los primeros figuraron medidas para incrementar el ingreso del sector público y reducir el gasto fiscal, fortalecer las finanzas públicas, y disminuir el crédito, a fin de absorber el exceso de liquidez y reducir la demanda total. Entre los últimos figuró el compromiso de todos los sectores de la sociedad de contener y reducir la inflación, mediante una nueva política de ingresos fundada en la concertación social. Además, al acelerarse la apertura de la economía, la competencia internacional limitaría el alza de los precios internos.

Las medidas destinadas concretamente a contener la demanda se vincularon sobre todo con el gasto público y la política crediticia. Se preconizó una gran reducción del gasto público durante los primeros meses del año, con el fin de lograr un superávit económico primario de un 10% del PIB. Se establecieron topes crediticios bancarios para enero y febrero de 1988, equivalentes a 90 y 85%, respectivamente, del nivel de crédito otorgado en diciembre de 1987. Esto equivalió a una reducción del crédito total de un 25% en términos reales.

El programa antiinflacionario de concertación social para enero y febrero de 1988 comprendió los siguientes elementos:

a) Congelamiento de los salarios mínimos, de los precios de bienes y servicios producidos por el sector público, y de los precios de unos 80 artículos de consumo esencial, incluidos en la llamada "canasta básica".

b) No se autorizaría el alza de precios de una gama más amplia de productos sujetos a un régimen de precios administrados.

c) Se procedería con moderación en la fijación de otros precios no controlados del sector privado.

d) Las tasas de interés y el tipo de cambio mantendrían su flexibilidad.

El programa antiinflacionario de concerta-

ción social se acordó oficialmente entre los sectores laboral, empresarial y gubernamental. El sector laboral estuvo representado por los principales sindicatos, tanto los de los trabajadores urbanos<sup>4</sup> como los de los trabajadores rurales y los minifundistas<sup>5</sup>. El sector empresarial estuvo representado por las organizaciones de empresarios agrícolas, industriales, comerciales y de servicios<sup>6</sup>. Por último, las secretarías de Estado del gabinete económico actuaron en representación del gobierno<sup>7</sup>. La intención primordial fue que las entidades laborales y empresariales más representativas participaran en el proceso de concertación, a fin de asegurar su amplia aceptación y el firme compromiso de cumplir con las medidas convenidas.

El conjunto inicial de medidas correctivas, aplicadas a mediados de diciembre de 1987, provocó tasas de inflación elevadas tanto en dicho mes como en enero de 1988: el índice de precios al consumidor aumentó en 14.8 y 15.5%, respectivamente. Las tasas de interés alcanzaron niveles nominales muy elevados. Por ejemplo, la tasa de interés media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días subió más de 30 puntos porcentuales, de 121.8% en diciembre a 154.1% en enero. La depreciación del peso se acentuó en ambos meses, llegando a 2 281 pesos mexicanos por dólar estadounidense a fines de febrero.

<sup>4</sup>El Congreso del Trabajo, la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, y la Confederación Regional Obrero-Mexicana.

<sup>5</sup>La Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal. En una etapa posterior participó, también, la Confederación Nacional Ganadera.

<sup>6</sup>El Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana, La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la Asociación Mexicana de la Industria del Seguro, el Consejo Nacional Agropecuario, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.

<sup>7</sup>La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y la Secretaría de Gobernación. El Presidente de México encabezó las principales reuniones de la concertación.



Entonces, a medida que comenzaron a sentirse los resultados del programa concertado de estabilización, la inflación principió a disminuir notoriamente en febrero (a 8.3%), lo que permitió que tanto las tasas de interés como el tipo de cambio mantuvieran, en promedio, niveles similares a los del mes anterior.

La segunda etapa de la política de estabilización se lanzó en marzo, mediante la aplicación de la política concertada de ingresos acordada por las partes firmantes del Pacto de Solidaridad Económica.

Hacia fines de febrero, se reunieron los representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno para decidir acerca de las medidas que deberían aplicarse el mes siguiente. Se acordó:

- a) Prorrogar por un mes el congelamiento de precios de los bienes y servicios del sector público y de los productos de la "canasta básica";
- b) Mantener constantes los precios administrados;
- c) Aumentar los salarios mínimos en un 3%;
- d) Evitar que este incremento se transfiriera a los precios no controlados;
- e) Mantener invariable el tipo de cambio controlado y reducir los niveles de las tasas de interés en consonancia con las menores expectativas inflacionarias.

Los resultados obtenidos en marzo fueron alentadores: la tasa de inflación, medida por el índice de precios al consumidor, se redujo a 5.1% y, en consecuencia, la inflación anual cayó por primera vez desde principios de 1987. Asimismo, hubo una reducción sustancial y sin precedentes de los niveles de las tasas de interés: la tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días cayó de 151.4% a fines de febrero a 67.9% en la primera semana de abril, lo que reflejó una drástica reducción de las expectativas inflacionarias. Conforme a lo previsto, el tipo de cambio controlado se mantuvo congelado, en el equivalente de 2 281.00 pesos mexicanos por dólar estadounidense, sin que se observaran presiones sobre el mercado de divisas.

Las partes firmantes del Pacto se reunieron nuevamente hacia fines de marzo y esta vez decidieron establecer las medidas y los objetivos para los dos meses siguientes. El objetivo de prolongar el período fue preservar y ampliar el efecto del cambio de rumbo de la inercia inflacionaria, ob-

servada en el comportamiento de los precios en marzo, y contar con un horizonte cronológico ligeramente mayor para las decisiones de corto plazo.<sup>8</sup>

Se convino que durante abril y mayo: a) no se incrementarían los precios oficiales y controlados; b) se mantendrían invariables los precios administrados; c) se ejercería la máxima austeridad en fijar los demás precios del sector privado, que no deberían subir, ya que los costos de la mano de obra y de los insumos se habían estabilizado en gran medida y los costos financieros disminuían con rapidez; d) se mantendrían los salarios a los niveles existentes, y e) no se seguiría depreciando el tipo de cambio controlado y se seguirían ajustando los niveles de las tasas de interés de manera que reflejaran las menores expectativas inflacionarias.

Los resultados de la aplicación del programa en abril y mayo siguieron siendo alentadores: la inflación registró un nuevo descenso, mayor que el previsto, pues disminuyó a 3.1% en abril y a 1.9% en mayo. La estabilidad cambiaria mantenida no erosionó en forma importante las reservas de divisas y, junto con las expectativas inflacionarias, los niveles de las tasas de interés siguieron reduciéndose. La tasa media anual de mayo para los pagarés del Tesoro a 28 días fue de 50.7%, más de 100 puntos menos que en febrero y más de 40 puntos menos que dos meses antes.

Alentados por estos resultados los representantes laborales, empresariales y gubernamentales acordaron a fines de mayo, prorrogar el programa por otros tres meses (junio a agosto). Las decisiones principales que se tomaron fueron: a) continuar con el congelamiento de los salarios mínimos y de otra índole, los precios de los bienes y servicios del sector público y los precios de los productos incluidos en la "canasta básica"; b) seguir negando la autorización para alzar los precios administrados; c) aplicar ciertas reducciones de precios, dada la notoria caída de los costos de producción acumulada durante los tres meses anteriores; d) mantener invariable el tipo

<sup>8</sup>Hubo también una motivación política: si el período de programación más prolongado (por ejemplo, dos meses) pasaba a ser la norma, entonces no había necesidad de efectuar una ronda de concertación hacia fines de junio, apenas alrededor de una semana antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

de cambio controlado al nivel al que se había congelado desde comienzos de marzo (2 281 pesos mexicanos por dólar estadounidense), y e) seguir reduciendo las tasas de interés nominales, en consonancia con la notoria reducción de las expectativas inflacionarias.

El índice de precios al consumidor subió 2% en junio, 1.7% en julio y 0.9% en agosto. A fines de este período trimestral, en agosto, la tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días era de 41.3%, casi 10 puntos porcentuales menos que en mayo. Las reservas internacionales mantenían un buen nivel, pese al congelamiento del tipo de cambio.

La quinta ronda de concertación entre los representantes laborales, empresariales y gubernamentales se celebró a mediados de agosto y se llegó al acuerdo de prorrogar el programa por otros tres meses. Más tarde, a mediados de octubre, se acordó continuarlo por un mes más, hasta fines de año, con lo que se abarcaba un período de cuatro meses. En esta oportunidad, los participantes no sólo ratificaron las medidas ya habituales vinculadas con la estabilidad de los precios del sector público y de los bienes de la "canasta básica", el congelamiento de los salarios y del tipo de cambio, sino que convinieron varias medidas adicionales:

a) Reducciones tributarias destinadas a beneficiar a los consumidores de bajos ingresos, como la eliminación del impuesto del 6% al valor agregado de los alimentos elaborados y los medicamentos y la disminución de un 30% de las tasas del impuesto a la renta para los contribuyentes cuyos ingresos no fueran superiores a cuatro veces el salario mínimo legal.

b) Disminución de un 3% en promedio de los precios de los bienes no sujetos a control, en particular en los sectores de los alimentos y el vestuario.

En estos cuatro meses el comportamiento de los precios fue dispar. En septiembre y octubre, el índice de precios al consumidor mostró alzas muy moderadas (0.6 y 0.8%), lo que concordaba plenamente con la tendencia descendente registrada al iniciarse el programa de estabilización a comienzos de año. Sin embargo, en noviembre y diciembre los aumentos mensuales fueron de 1.3 y 2.1%. Asimismo, los precios de los artículos de la "canasta básica", congelados oficialmente, en la práctica disminuyeron en los dos primeros

meses del período (-1.1% en septiembre y -0.5% en octubre), pero aumentaron en 1.3% en noviembre y 1.7% en diciembre.

Este comportamiento, reñido con los objetivos convenidos formalmente, provocó un intenso debate: los empresarios fueron acusados de no haber cumplido fielmente con los compromisos establecidos y se redoblaron las exigencias de los trabajadores para poner término al congelamiento de salarios.

Esta variación de los precios, se reflejó en las tasas de interés que dejaron de caer desde septiembre y comenzaron a subir. Por ejemplo, la tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días fue de 52.3% en diciembre, es decir, 11 puntos más que cuatro meses antes. Además, se comenzó a notar una erosión importante de las reservas internacionales: a fines de año, su nivel alcanzaba a 6 600 millones de dólares, o sea, menos de la mitad de los 15 000 millones de dólares existentes a fines de 1987.

Cuando se examina la situación reinante a fines de 1988, se puede sostener sin temor a equivocarse que el programa de estabilización había logrado revertir la inercia inflacionaria. Los factores que en años anteriores habían espoleado la inflación comenzaron a obrar en sentido opuesto: al terminar el año, los precios del sector público habían permanecido invariables durante doce meses consecutivos, el tipo de cambio controlado se había congelado por diez meses, sin apartarse demasiado de su valor en el mercado libre; las tasas de interés nominales se habían reducido en forma espectacular, aunque las tasas reales seguían elevadas y atrayentes; el gasto del sector público se había reducido y se había seguido ajustando conforme a la disminución de las expectativas inflacionarias. El objetivo de llegar a una tasa de inflación inferior al 2% mensual, previsto originalmente para fines de año, ya se había alcanzado en mayo; la tasa de inflación mensual media fue de 1.1% en el tercer trimestre y de 1.4% en el último. La inflación anual disminuyó de 159.2% en 1987 a 51.1% en 1988.

La evolución general de la economía en 1988 estuvo determinada en gran medida por el éxito con que se aplicó el programa de estabilización. El crecimiento económico real fue de 1.1% (0.4 puntos menos que en 1987), porque los efectos restrictivos de la política de estabilización fueron contrarrestados en parte por el aumento de las

exportaciones, sobre todo de productos no petroleros, la reacción positiva de la inversión privada, que aumentó en 10.1% en términos reales, y la baja de los precios de los bienes importados como consecuencia de las medidas de liberalización del comercio.

## 2. Segunda etapa: de la estabilización al crecimiento, 1989

El nuevo gobierno, que asumió el 1 de diciembre de 1988, decidió proseguir con el enfoque de concertación social para llevar a cabo la política de estabilización, aprovechando la experiencia recogida durante el año anterior.<sup>9</sup>

A mediados de diciembre, los representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno decidieron aprobar un nuevo programa, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, y elaboraron las políticas que debían seguirse durante los primeros siete meses de 1989 (Banxico, 1989 a y *Pact*, 1989). El nuevo programa tenía una estructura similar al anterior, pero contenía importantes modificaciones. Una particularmente notable era la prolongación del período en que iban a aplicarse las medidas de política convenidas. El objetivo era reducir la incertidumbre generada por el enfoque de más corto plazo empleado en 1988 y brindarle una mejor orientación general a la política económica.

Asimismo, se revisaron los objetivos principales de la campaña de estabilización, haciendo hincapié en la necesidad de consolidar la estabilidad de precios, establecer la base para una recuperación económica gradual y firme, proteger el poder adquisitivo de los salarios y los niveles de empleo, y reducir la transferencia neta de recursos al exterior, vinculada esencialmente con el servicio de la deuda externa.

Para lanzar el nuevo programa, se tomaron varias medidas iniciales en relación con los pre-

cios del sector público, los niveles del tipo de cambio y los niveles salariales.

a) Reconociendo que la congelación durante un año de los precios del sector público estaba erosionando los niveles de ingreso de dicho sector y reconociendo, asimismo, que un ajuste violento y generalizado reactivaría la inflación, se acordó ajustar los precios de algunos bienes y servicios, que se venden principalmente a las empresas industriales y comerciales, y mantener congelados los que tienen la mayor incidencia en el gasto del consumidor, tales como electricidad, gasolina y gas doméstico.

b) Reconociendo que la congelación durante diez meses del tipo de cambio estaba erosionando el nivel de las reservas internacionales y reconociendo, asimismo, que pasaría todavía algún tiempo antes de que México llegara a niveles de inflación similares a los existentes en los principales países con que mantiene relaciones comerciales, se acordó depreciar el tipo de cambio a razón de un peso diario frente al dólar estadounidense, a partir del 1 de enero y hasta el 31 de julio de 1989. En consecuencia, el tipo de cambio iba a pasar de 2 281 a 2 491 pesos mexicanos por dólar. Esta devaluación anunciada con anticipación, de alrededor de 9%, eliminaría la incertidumbre acerca del nivel del tipo de cambio, y despejaría el temor de una devaluación importante, sin impulsar demasiado la inflación.

c) Reconociendo que la congelación de los salarios mínimos durante diez meses se había traducido en una nueva reducción de los niveles del salario real, y con el fin de evitar mayores pérdidas del poder adquisitivo, se acordó aumentar en 8% el nivel del salario mínimo. Se estimó que el aumento acordado era compatible con los objetivos de estabilización.

Otros elementos del nuevo programa que se aplicaría durante los primeros siete meses de 1989, eran los siguientes:

a) Los representantes de las organizaciones empresariales acordaron recomendar a sus miembros que absorbieran el aumento salarial, el ajuste del tipo de cambio y los aumentos de precios de bienes y servicios del sector público, sin elevar el precio final para los consumidores.

b) Sin embargo, en aquellos casos en que el aumento de los costos de producción con precios constantes creara escasez, podrían revisarse los precios. Además, el gobierno anunció un progra-

<sup>9</sup>A comienzos de 1989, cuando se anunciaba el nuevo Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, había una sensación manifiesta de que, de continuar el éxito de la campaña de estabilización, la única restricción importante a la reactivación del crecimiento económico era la pesadísima carga de los pagos del servicio de la deuda, que en 1988 alcanzaron a 14 200 millones de dólares, equivalentes a 43% del ingreso en cuenta corriente, y produjeron una transferencia financiera neta al exterior de 6.4% del PIB.

ma nacional de liberalización, destinado a eliminar las barreras que generan altos costos injustificados para las empresas privadas.

c) El gobierno se comprometió a seguir una política fiscal plenamente compatible con la estabilidad de precios y la recuperación gradual y sostenida de la economía.

d) Se modificaría la estructura del arancel de importación para disminuir la dispersión y eliminar las distorsiones.

Además, los principales instrumentos de la política económica estarían vinculados estrechamente con el nuevo programa de estabilización. En este sentido, se fortalecería la disciplina en la gestión de las finanzas públicas. El objetivo general para el año sería lograr una baja de 5 puntos porcentuales de la necesidad de empréstitos del sector público: de 12.3% del PIB en 1988 a 7% en 1989. La política de tasas de interés se orientaría a seguir brindando a los inversionistas rentabilidades positivas en términos reales, a fin de estimular el ahorro. Sin embargo, se preveía que en el transcurso del año —luego de que se hubiera alcanzado un acuerdo adecuado sobre la deuda y como resultado del éxito sostenido de la política de estabilización— las tasas de interés real comenzarían a declinar.

El nuevo programa de estabilización logró mantener controlada la inflación en los primeros siete meses de 1989, sin provocar ninguna escasez seria. El índice de precios al consumidor registró un aumento mensual promedio de 1.4% y la inflación acumulada en el período de siete meses fue de 10%. Los precios de la "canasta de productos básicos" registraron un alza mensual media de 0.8% y un aumento acumulado de 5.4% en el período de siete meses (Banxico, 1989 c y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989).

Por ende, el comportamiento tanto de los precios al consumidor como de los de la canasta básica durante el período fue plenamente compatible con el objetivo inicial de mantener la inflación bajo el 20% en 1989.

La tasa de inflación en enero de 1989 (2.4%) reflejó el impacto del ajuste selectivo de los precios del sector público introducido a comienzos de año. La tasa media en los seis meses siguientes (1.3%) mostró que el impacto tanto del alza inicial de salarios como de la depreciación diaria de

la moneda mexicana fue absorbido sin grandes repercusiones inflacionarias.

Tras el aumento observado en las tasas de interés en los últimos meses de 1988, en los primeros siete meses de 1989 se registraron pequeñas fluctuaciones, dentro de una tendencia descendente. La tasa media anual para los Pagarés del Tesoro a 28 días fue de 47.0% en julio de 1989, la más baja desde octubre y más de 5 puntos porcentuales menos que en diciembre.

El 31 de mayo de 1989, se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.<sup>10</sup> La estrategia económica del Plan apunta a dos objetivos principales: alcanzar una tasa de crecimiento económico de un 6% anual y reducir la inflación a niveles similares a los existentes en los principales países que mantienen relaciones comerciales con México. Para lograr este último objetivo, la estabilización no se concibe como una política que deba aplicarse durante un período determinado, sino como un esfuerzo constante. El criterio de la concertación social en pro de la estabilización, adoptado tanto para el Pacto de Solidaridad Económica en 1988 como para el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en 1989-1990, queda por ende incorporado en el proceso de planificación del desarrollo de largo plazo. A mediados de junio de 1989, los representantes laborales, empresariales y gubernamentales se reunieron para evaluar la aplicación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y decidieron prorrogarlo por un período de ocho meses: desde agosto de 1989 hasta marzo de 1990 (Pacto, 1989 a). De nuevo se estimó que el hecho de tomar con bastante antelación la decisión de mantener en vigor el enfoque

<sup>10</sup>El Plan establece una meta de crecimiento económico de 2.9 a 3.5% anual para 1989-1991 y de 5.3 a 6.0% anual para 1992-1994. Entre 1983 y 1988 la tasa anual de crecimiento económico fue de 0.1% en promedio. Además, el Plan establece tasas de crecimiento anual promedio para la inversión total de 6.3 a 7.3% en 1989-1991 y de 8.8 a 9.7% en 1992-1994. Entre 1983 y 1988, la inversión tuvo un crecimiento negativo anual promedio de 4.4%. Por ende, la tasa de inversión, de 19.1% en promedio del PIB en 1983-1988, debería aumentar a 22.7/23.1% en 1989-1991 y a 25.6/26.0% en 1992-1994. De conformidad con el Plan, la transferencia neta de recursos al exterior, con un promedio de 6.1% del PIB entre 1983 y 1988, debería disminuir a 1.7/2.1% en 1989-1991 y volver a disminuir a 1.5/1.7% en 1992-1994 (México, Presidencia, 1989).

de concertación social en pro de la estabilización por un nuevo período más prolongado, contribuiría a consolidar los objetivos de la política de estabilización, fortalecería la certidumbre en el curso futuro de la política económica, desalentaría la especulación y ofrecería un marco más sólido para las decisiones en materia de inversión.

La nueva prórroga por ocho meses se basó en un conjunto de compromisos recíprocos formulados por los sectores gubernamental, laboral y empresarial, así como en medidas de política concretas. Los acuerdos principales fueron los siguientes:

a) El sector público mantendría sin modificaciones sus precios y tarifas.

b) El sector empresarial se comprometía "a respetar y no mover los precios", así como a proporcionar un abastecimiento suficiente y oportuno.

c) Los salarios se establecerían mediante negociaciones entre los sectores laboral y empresarial. Se acordó aumentar el salario mínimo en 6%.

d) Se continuaría con la depreciación del tipo de cambio a razón de un peso diario, hasta el 31 de marzo de 1990, "sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio tan pronto como las circunstancias lo permitan". A fines del período, el tipo de cambio sería de 2 734 pesos mexicanos por dólar, con una devaluación de 9.8% en los ocho meses.

e) Se mantendría una estricta disciplina en las finanzas públicas, a fin de alcanzar los objetivos establecidos, en particular el superávit primario y la disminución de las necesidades de empréstito del sector público.

El 23 de julio de 1989, el Presidente de México anunció a la nación que se había llegado a un acuerdo en principio con los bancos respecto a la deuda externa del país. Dicho acuerdo fue posterior a los suscritos durante el año con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Club de París. En su conjunto, estos acuerdos eliminaron el obstáculo principal que se oponía a la reactivación del crecimiento económico, a saber, el monto excesivo de las transferencias netas de recursos al exterior para servir la deuda externa. Se estima que una vez que los acuerdos estén en plena vigencia, la transferencia neta de recur-

sos al exterior disminuirá de 6.4% en 1988 a menos de 3% del PIB del país.<sup>11</sup>

Tanto en agosto como en septiembre la inflación fue de 1% mensual, lo que dio una tasa acumulada de 12% para los primeros nueve meses del año, pese a los aumentos salariales y a la depreciación constante del peso mexicano.

Un factor preponderante para mantener a raya la inflación fue la caída sustancial de las tasas

<sup>11</sup>A mediados de abril de 1989, México suscribió un acuerdo con el FMI en virtud del servicio ampliado que abarca tres años y aporta recursos por 2 800 millones de DEG (3 640 millones de dólares). Se acordó que hasta el 30% de dichos recursos podrían destinarse a financiar las operaciones de reducción de la deuda. Además, México obtuvo un préstamo de financiamiento compensatorio ascendente a 453,5 millones de DEG (590 millones de dólares). El 18 de mayo de 1989 se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial sobre un conjunto de créditos por 1 960 millones de dólares. Dicho conjunto crediticio consta de cuatro componentes: 500 millones de dólares están destinados a apoyar al sector financiero mexicano y su estrategia antiinflacionaria. Parte de dichos recursos podrían emplearse para operaciones de reducción de la deuda; otro crédito por 500 millones de dólares apoyará la modernización de los sectores industrial y comercial; un tercer tramo, por el mismo monto, financiará la reestructuración del sector de propiedad estatal; y, por último, 460 millones de dólares se asignarán a la construcción de dos centrales hidroeléctricas. El acuerdo con el Club de París, suscrito el 30 de mayo de 1989, permite la reprogramación de 2 100 millones de dólares de principal y 500 millones de dólares de intereses de créditos oficiales y con garantía oficial, que vencen entre junio de 1989 y junio de 1992, por un período de 10 años con seis años de gracia. México seguirá contando con financiamiento de crédito a la exportación. El acuerdo con el comité asesor de los bancos, contempla que la deuda existente se canjeará por nuevos bonos del gobierno mexicano con vencimiento a 30 años. Ofrece tres opciones para los bancos: aceptar los nuevos bonos con un valor nominal 35% menor que el valor nominal de la deuda antigua y con una tasa de interés de mercado, o bien, aceptar bonos con el mismo valor nominal que el de la deuda antigua pero con una tasa de interés fija, inferior a la del mercado, establecida en 6.25% (tanto el principal como parte de los intereses de los nuevos bonos estarán garantizados con los recursos obtenidos por México de los organismos financieros multilaterales y del Gobierno del Japón). La tercera opción permite que los bancos aporten nuevos recursos monetarios durante cuatro años, a contar de 1989, por un monto equivalente a 25% del valor nominal de la deuda mexicana con cada banco. La Secretaría de Hacienda de México estima que la primera opción permitirá la reducción permanente del 35% del valor de la deuda —al reembolsar su deuda México cubrirá sólo el 65% del valor nominal original. La segunda opción contempla la reducción de un 40% de las transferencias anuales para el servicio de la deuda. La tercera aportará recursos adicionales sobre una base multianual (Salinas, 1989 a).

de interés. La tasa media anual de los pagarés del Tesoro a 28 días, utilizada en este artículo como representativa de los movimientos de la tasa de interés, bajó en más de 12 puntos porcentuales en agosto, comparada con el mes anterior, y fue de 34.9%, el nivel más bajo en siete años, o sea, desde 1982. Volvió a caer en septiembre a 34.2%. Es evidente que esta caída sustancial de las tasas de interés fue el resultado directo de la negociación de la deuda, que eliminó el factor principal de incertidumbre acerca de las perspectivas económicas de México.

En el último trimestre de 1989 surgieron algunas señales de alerta. Según estimaciones preliminares, la inflación en octubre subió en 1.3%, en noviembre llegó a 2.1% (y ya iba en 1.8% en la primera quincena de diciembre), lo que despertó temores de que se estuviera formando una "burbuja inflacionaria", pese a la aplicación permanente del programa de estabilización. A partir de octubre, las tasas de interés experimentaron un alza moderada. La tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días se elevó ligeramente, a 37.6%, en la primera quincena de ese mes, y siguió subiendo, llegando a 41.3% a comienzos de diciembre. Las noticias del frente externo no eran alentadoras, pues disminuía la tasa de aumento de las exportaciones de manufacturas y aumentaba el déficit en cuenta corriente. En la esfera de las finanzas públicas, el gasto adicional que significó el alza de las tasas de interés comenzó a ejercer presión, en particular tras estar congelados casi por dos años los precios de los principales bienes y servicios del sector público. Todos estos factores estimularon un intenso debate público —que ocupó amplios espacios en la prensa mexicana— sobre las perspectivas del programa de estabilización y, en particular, sobre la transición desde la etapa de las políticas de estabilización basadas en la concertación social hasta la del juego libre y abierto de las fuerzas del mercado a comienzos de la primavera boreal de 1990.

A principios de diciembre, los representantes laborales, empresariales y gubernamentales se reunieron otra vez para evaluar la aplicación del programa de estabilización. Decidieron prorrogar la aplicación del Pacto, en las condiciones acordadas en junio de 1989 y vigentes desde agosto, por un período adicional de cuatro meses, hasta fines de julio de 1990. Así, el período

de concertación, previsto originalmente por ocho meses, abarcará un año en la práctica. Al hacer uso de la palabra en esta reunión, el Presidente de México destacó que el objetivo de la política de estabilización no era inmovilizar o congelar todos los precios, sino garantizar la estabilidad general de precios y asegurarse contra los aumentos no convenidos por las partes (Pacto, 1989 b).

En consecuencia, se introdujeron dos modificaciones importantes:

a) Un alza, equivalente al 5% en promedio, de los precios de la gasolina y demás bienes y servicios producidos por el sector público, como la electricidad, a fin de evitar una mayor erosión de los ingresos públicos y un deterioro de la posición financiera de las empresas del sector público involucradas.

b) Un aumento del 10% del salario mínimo, que entraría en vigencia a contar del 1 de diciembre, a fin de mantener el objetivo de prevenir en general una mayor disminución del poder adquisitivo de los trabajadores.

Para concluir el análisis de la formulación y aplicación de la política de estabilización en México durante los dos últimos años, cabe referirse al mecanismo establecido para supervisar el cumplimiento efectivo de la política y asegurarse que los ajustes necesarios se hagan en forma oportuna. Desde la firma del Pacto de Solidaridad Económica, en diciembre de 1987, ha habido un sistema de evaluación permanente.

Las partes firmantes del proceso de concertación —representantes laborales, empresariales y gubernamentales— integraron una Comisión de Seguimiento y Evaluación.

Esta Comisión se reunía regularmente por lo menos dos veces al mes y celebraba muchas reuniones extraordinarias. Tomaba nota de las opiniones sobre la forma en que se aplicaban las medidas acordadas y, en particular, atendía las quejas sobre violaciones de los compromisos contraídos. La Comisión estaba facultada para tomar medidas disciplinarias e, incluso, servía de foro para examinar constantemente el comportamiento de los agentes económicos participantes en la aplicación de la política de estabilización. Durante las reuniones de la Comisión se analizaban detenidamente tanto la política de gastos del gobierno como las decisiones privadas de fijar los precios.

Para colaborar en este proceso, se establecieron comisiones a nivel estadual en las 31 provincias del país. Estas comisiones estadales se reu-

nían, también, con regularidad y presentaban sus conclusiones y recomendaciones a la comisión nacional.

### III

## De cara al futuro: las perspectivas de estabilización y crecimiento en México

Al finalizar la década de 1980, el comportamiento de la economía mexicana refleja los resultados del esfuerzo de estabilización mantenido durante los dos últimos años. El objetivo primordial de la política de estabilización —disminuir la inflación y mantenerla reducida— se ha logrado en gran medida. Al parecer los agentes económicos han abandonado la “mentalidad inflacionaria” que hizo presa de ellos durante varios años. Durante 22 meses, de noviembre de 1986 a agosto de 1988, la tasa de inflación anual se mantuvo en niveles de tres dígitos y el país estuvo al borde de la hiperinflación. El enfoque de concertación social escogido para llevar a cabo la política de estabilización mostró, según lo expresó el Presidente mexicano en su primer informe anual, que:

“Los mexicanos hemos rechazado la opción de convivir con una inflación elevada. Hemos encontrado en el Pacto la respuesta estratégica. No ha sido una respuesta fácil ni halagadora, pero está funcionando, porque hemos sabido complementar concertación social con disciplina fiscal” (Salinas, 1989 b).

La información disponible hasta ahora es todavía insuficiente y no permite efectuar un balance acabado de la contribución relativa de cada uno de los tres sectores involucrados en la política de estabilización. Sin embargo, los indicadores siguientes parecen apropiados:

a) Entre 1982 y 1987, los salarios reales, medidos conforme a la deflación del salario mínimo nominal con el índice de precios al consumidor, disminuyeron 35.4%. En el período de 19 meses comprendido entre enero de 1988 y septiembre de 1989, el salario mínimo se aumentó en cinco

ocasiones (como ya se ha mencionado) y, pese a la caída de la inflación los salarios reales volvieron a deteriorarse en un 18.7%. Sin embargo, la erosión del salario real muestra una tendencia a disminuir: todas las pérdidas recientes del poder adquisitivo ocurrieron en 1988, mientras que entre enero y septiembre de 1989 los salarios reales mejoraron, aunque muy ligeramente: 1.2%.

Parece incontestable que la restricción salarial ha sido un factor de peso en el proceso de estabilización y que la contribución del sector laboral en esta esfera ha sido primordial.

b) Según las estimaciones contenidas en el informe anual del Presidente, durante el primer semestre de 1989 el déficit de las finanzas públicas disminuyó en 60%, en términos reales, comparado con el déficit del año anterior. El balance primario —que no incluye los pagos del servicio de la deuda— mostró un mayor superávit de 31%, en términos reales, que el año anterior. Se mantuvo un estricto control del gasto público. A fin de aliviar el impacto de la política de estabilización sobre los grupos de bajos ingresos, la asignación del gasto público se orientó a las prioridades sociales.

Los precios de los bienes y servicios del sector público, ajustados en diciembre de 1987 para sentar las bases de la política de estabilización, permanecieron invariables durante todo un año. Después, en diciembre de 1988, se introdujo un aumento selectivo, que no afectó a los de mayor incidencia en el gasto del consumidor, tras lo cual todos permanecieron invariables durante otro año. Sólo en diciembre de 1989 se estableció un aumento del 5% en promedio.

En consecuencia, el aporte del gobierno a la política de estabilización ha sido fundamental,

tanto mediante la disciplina financiera como gracias a la moderación directa en la fijación de precios.

c) La reducción de los niveles nominales de las tasas de interés, y últimamente una leve reducción de las tasas reales, han contribuido en forma decisiva a disminuir la inflación. Sin embargo, durante casi todo el período de aplicación de la política de estabilización, las tasas reales han sido positivas y, en algunos meses, muy positivas. El rendimiento anual real de los principales instrumentos de ahorro a corto plazo oscilaba entre 21.9 y 28.3% a fines de 1988, y entre 12.7 y 20.7% en septiembre de 1988 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989).

No cabe duda que lo menos que puede decirse de aquellos que devengan sus ingresos de los intereses es que figuran entre los que hacen los menores sacrificios en pro de los objetivos de la estabilización.

En términos más generales, parece que las principales decisiones estratégicas que explican el éxito de la política de estabilización mexicana fueron las siguientes:

a) Poner término al proceso negativo de la causalidad acumulativa en que algunos elementos de las políticas de ajuste tradicionales, en particular el manejo de las tasas de interés y del tipo de cambio y de los precios del sector público, espoleaban en forma perversa la inflación, aunque al parecer contribuían a los objetivos del ajuste, pues estimulaban el ahorro y las exportaciones, desalentaban la fuga de capitales y evitaban el empeoramiento del déficit fiscal.

Este aspecto de la experiencia mexicana reviste una importancia primordial, pues siguen prescribiéndose las recetas del ajuste tradicional, sin tener en cuenta la situación concreta en que han de aplicarse tales políticas.

b) Lanzar un proceso de concertación social como el instrumento básico para formular, llevar a cabo y supervisar las políticas de estabilización.

Por cierto, que el objetivo más ambicioso del esfuerzo de estabilización era sentar las bases para la reanudación del crecimiento económico. En esta esfera los resultados iniciales también han sido estimulantes. Ya se ha mencionado que en 1988 la economía mexicana experimentó un crecimiento real de 1.1%. En el primer semestre de 1989, según las cifras contenidas en el primer informe anual del Presidente, la economía de

México creció 2.4%, en términos reales, comparada con el mismo período del año anterior. En consecuencia, se espera que el crecimiento económico en 1989 en su conjunto llegará a ser de entre 2.5 y 3%, muy por encima de las estimaciones iniciales de un 1.5% (Salinas, 1989 b). Por primera vez desde 1985 el crecimiento económico será mayor que el crecimiento demográfico, lo que permitirá mejorar, aunque muy poco, el producto por habitante.

Al evaluar esta situación, se advierte en el informe presidencial una nota de advertencia:

“Estamos, así, reanudando el crecimiento a un ritmo mayor al previsto e, incluso, más rápido que lo deseable. No podemos violentar el ritmo de la recuperación, porque la falta de inversión en infraestructura durante los años de crisis provocaría, hoy, cuellos de botella y presiones inflacionarias” (Salinas, 1989 b).

Es precisamente este problema —cómo conjugar el crecimiento con la estabilidad— lo que ocupa ahora el centro del debate sobre política económica en México: cómo poner término a la política de estabilización que comenzó hace dos años.

Parece existir un consenso creciente en el sentido de que, incluso después de concluido el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, a fines de julio de 1990 o en una fecha ulterior, sería necesario contar con alguna especie de concertación social para formular y aplicar la política económica. La mayor predecibilidad del comportamiento de los diferentes agentes económicos que brinda este enfoque sería de gran importancia en un período en que tiende a aumentar la incertidumbre respecto a otros factores, especialmente en el sector externo de la economía.

Sin embargo, para que el enfoque de concertación social se mantenga creíble y aceptable para la mayoría, es evidente que se requiere una distribución más justa de los costos y beneficios que la existente hasta ahora. Si es el sector laboral el que más ha aportado al esfuerzo de estabilización, entonces los obreros y campesinos deberían beneficiarse directamente de la reactivación del crecimiento económico que ha posibilitado la propia estabilización.

No ha sido ajeno a la experiencia mexicana de las últimas décadas el hecho de recaer en los



problemas que al parecer se habían superado. En esta coyuntura, es esencial evitar este peligro, muy latente en una recuperación precipitada. Por otra parte, la prolongación de los años de estancamiento económico o, peor todavía, la recaída en un estado de aguda inestabilidad, es social y políticamente inaceptable.

Para los años noventa, México necesita una economía en crecimiento, en que se conjuguen la

estabilidad de precios con la generación de empleos suficiente; una sociedad dinámica en que disminuyan las desigualdades; y una capacidad creciente para responder a las expectativas de su pueblo en términos de participación política, niveles de vida, progreso social y enriquecimiento cultural.

(Traducido del inglés)

#### BIBLIOGRAFIA

- BANXICO (Banco de México) (1989 a); *The Mexican Economy*, México, D.F.
- (1989 b); *Informe anual, 1988*, México, D.F.
- (1989 c); *Indicadores económicos*, México, D.F.
- (1988); *The Mexican Economy*, México, D.F.
- (1987); *The Mexican Economy*, México, D.F.
- Comunicado de prensa de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (1988); *Comercio exterior*, vol. 38, N° 10, México, D.F., octubre.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (eds.) (1984); *La desigualdad en México*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Hansen, Roger D. (1971); *La política del desarrollo mexicano*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Martínez Hernández, Ifigenia (1960); *La distribución del ingreso en México*, México, D.F., Escuela Nacional de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas.
- México, Presidencia de la República (1989); *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto.
- NAFIN (Nacional Financiera) (1988); *La economía mexicana en cifras*, México, D.F.
- (1977); *Statistics on the Mexican Economy*, México, D.F.
- Navarrete, Jorge (1988); *México: An Overview of Stabilization and Debt management Policies*, Sussex, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- (1971); *La política económica del nuevo gobierno*, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCO-MEXI).
- Pacto de Solidaridad Económica (1988 a): Concertación para septiembre, octubre y noviembre. *Comercio exterior*, vol. 38, N° 8, México, D.F., agosto.
- (1988 b): Medidas de política económica: Acuerdo que prorroga el Pacto de Solidaridad Económica durante el mes de diciembre, *Comercio exterior*, vol. 38, N° 10, México, D.F., octubre.
- Pact for Stabilization and Economic Growth (1989); *Review of the Economic Situation in México*, vol. 65, N° 759, Banco Nacional de México (BANAMEX), febrero.
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1989 a). Concertación para el período comprendido entre el 1 de agosto de 1989 y el 31 de marzo de 1990, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 6, México, D.F., junio.
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1989 b). Convenio por el que se extiende hasta el 31 de julio de 1990 el término de la concertación vigente. *El financiero*, México, D.F., 4 de diciembre.
- Salinas de Gortari, Carlos (1989 a): Solución al problema de la deuda externa, *El mercado de valores*, Nacional Financiera (NAFIN), N° 15, México, D.F., agosto. Texto del mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pronunciado el 23 de julio de 1989.
- (1989 b): Primer informe de gobierno, *El mercado de valores*, Nacional Financiera (NAFIN), N° 22, México, D.F., noviembre. Texto pronunciado el 1 de noviembre de 1989 ante el Congreso de la Unión.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1989); Carpeta de información económica oportuna, México, D.F., mimeo.
- Solís, Leopoldo (1970); *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Vernon, Raymond (1963); *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press.