

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 58

ABRIL 1996

SANTIAGO DE CHILE

GERT ROSENTHAL

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico

NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

Aníbal Pinto Santa Cruz	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Los paradigmas de la política social en América Latina	9
<i>Rolando Franco</i>	
Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas	23
<i>Rubén Kaztman</i>	
Centroamérica: inflación y estabilización en la crisis y poscrisis	33
<i>Hubert Escaith, Claudia Schatan</i>	
El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico	51
<i>A. Barros de Castro</i>	
Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias	63
<i>Juan Carlos Lerda</i>	
El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980	79
<i>Graciela Moguillansky</i>	
Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina	95
<i>Frank Vogelgesang</i>	
México: Plan y coyuntura	115
<i>David Ibarra</i>	
Comercio exterior y medio ambiente: experiencias en tres sectores exportadores chilenos	129
<i>Imme Scholz</i>	
El desafío competitivo para la industria brasileña	145
<i>João Carlos Ferraz, David Kupfer, Lia Hagenauer</i>	
Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile	175
<i>Ricardo Mariner</i>	
La CEPAL y la sociología del desarrollo	191
<i>Enzo Faletto</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	205

México:

Plan y coyuntura

David Ibarra

*Consultor,
Sede Subregional
de la CEPAL en México*

Dos desequilibrios se entrelazan en la economía mexicana: la incompleta modernización institucional y productiva y el desajuste externo con la consiguiente incapacidad de servir la deuda externa. En un marco de apertura, la combinación de ambos era propicia para episodios de fuerte depreciación, como el ocurrido. El éxito del ajuste dependerá de la marcha de la reconversión y expansión productivas. En el artículo se analizan las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y las políticas que se han aplicado para hacerlas realidad, mostrando que se está ante un claroscuro de avances y problemas. Entre los primeros se destaca la recuperación de algunos equilibrios macroeconómicos, el incremento de las exportaciones, una política monetaria restrictiva, la recuperación de la Bolsa y un impulso reactivador que evita resquebrajar la disciplina fiscal y monetaria. Los problemas incluyen, entre otros, la peor depresión del último medio siglo, con la consiguiente caída de la inversión y el ahorro; el debilitamiento del sistema financiero, la duplicación del desempleo abierto y la disminución de los salarios reales. Por último —y después de considerar diversos factores sociopolíticos en el análisis—, se concluye que el Plan Nacional de Desarrollo responde a una visión apropiada de largo plazo, pero que sus amarres vertebradores con las políticas de ajuste de corto plazo son imperfectos y postergan su instrumentación a la solución previa y recesiva del proceso postdevaluatorio. Quizás la principal debilidad de la estrategia elegida sea la adopción de fórmulas de acción secuencial. Lo que se requiere es idear fórmulas integradoras que asuman la complejidad de la modernización económica.

I

Introducción

La economía mexicana sigue seriamente afectada por dos desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrados la producción y el empleo. El primero es de orden estructural: se caracteriza por un proceso incompleto de modernización institucional y de la planta productiva vernácula para insertarse exitosamente en la economía internacional y absorber por entero los acomodos asociados al cambio de modelo de desarrollo. El segundo problema es de liquidez; hay incapacidad para atender con recursos propios la enorme acumulación de vencimientos inmediatos de la deuda externa.

Los círculos viciosos generados por ambos desajustes revisten una complejidad que trasciende con mucho a la esfera económica. Con todo, su interacción directa podría sintetizarse como sigue: la apertura externa, unida a la insuficiencia competitiva del grueso de las empresas agrícolas e industriales desde 1988, produjo déficit crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos que hubieron de zanjarse en alta proporción con créditos foráneos de corto o cortísimo plazo; el consumismo y la reducción del ahorro nacional surgieron como fenómenos colaterales.

A la postre, la insuficiencia estructural tornó insostenible el financiamiento de los pagos externos, no tanto porque hubiese fuga de capitales, sino porque los flujos de ingreso —2500 millones de dólares como promedio mensual en 1993— comenzaron a

flaquear, las reservas de divisas se evaporaron y la paridad cambiaria tuvo que sufrir una fuerte depreciación. Y con la devaluación se derrumbó todo el edificio de la estrategia económica anterior, debiéndose recomenzar a cualquier costo la tarea de reequilibrar la economía. Pero ahora no sólo se trata de solventar las presiones inflacionarias, sino también de reducir — cubrir a marchas forzadas— la brecha entre lo que se compra y lo que se vende, servir la deuda y recuperar el necesarísimo prestigio internacional.

Por elección propia y preferencia de los financieros externos, ambas exigencias de acomodo llevan a seguir la vía recesiva del ajuste. Los costos sociales son intensos, como también lo es el debilitamiento generalizado de las empresas industriales y agrícolas. Quiérase o no, las exigencias estabilizadoras estorban la reconversión y expansión productiva de las que depende a la larga la suerte de la estrategia exportadora, la ocupación y la misma recuperación de la capacidad de crecimiento.

Aun así, la estrategia de corto plazo se ha diseñado para producir un receso fuerte, intenso, necesariamente doloroso, con la esperanza de que resulte breve y permita después plantearse en mejores circunstancias los caminos de la prosperidad y el bienestar. Al efecto, se ha instaurado una política fiscal austera y una política monetaria restrictiva, mientras se deja flotar el tipo de cambio.¹

II

Los rasgos principales del Plan

¹ La liberalización del intercambio de mercancías, la eliminación de los controles en la cuenta de capital y otras medidas de apertura financiera (adquisición por agentes extranjeros de títulos de la deuda pública interna, entre otros), limitaron la autonomía de la política económica para absorber *shocks* externos o cambios de comportamiento de los mercados financieros internacionales. Hay una clara incongruencia entre la estructura del comercio (no más de 100 empresas explican más de tres cuartas partes de los ingresos por exportaciones) y el establecimiento de un régimen de apertura financiera, sobre todo cuando se usa al tipo de cambio como instrumento del equilibrio interno de precios.

En contraste, el Plan Nacional de Desarrollo² es un documento de orden general y programático. No pormenoriza las políticas de corto plazo; señala más bien las grandes orientaciones de la acción del Estado mexicano.

En ese documento, acaso por primera vez, se es-

² Véase México, Poder Ejecutivo Federal (1995) y Grupo de Economistas Asociados (1995).

capa del economicismo de programas anteriores a fin de plantear un conjunto de metas que abarcan el complejo medular de la vida en sociedad de los mexicanos: perfeccionamiento de la soberanía nacional y del Estado de derecho; modernización democrática; reducción de las desigualdades distributivas; re acceso al crecimiento sostenido y sustentable.

La reformulación modernizante de esos principios orientadores reviste singular importancia en un mundo que se transforma con rapidez en lo tecnológico, en la eliminación de fronteras nacionales, en la aparición de nuevos actores privados —que hacen palidecer la influencia antes dominante de los gobiernos— y en la suscripción de tratados vinculadores que nos obligan a reconstruir y respetar un nuevo orden internacional.

De la misma manera, el núcleo programático de la remodelación institucional contiene elementos novedosos en varios sentidos: recoge reclamos vocales de la población de abajo a arriba y responde a ellos, hace congruente las disposiciones legales con el régimen económico que se desea crear y se orienta a proteger los derechos humanos y la ecología. Reafirmar los derechos individuales y de propiedad, resguardar la seguridad pública, o la imparcialidad de la justicia, cancelar el deterioro del medio ambiente, combatir el narcotráfico, son reclamos vivos de una sociedad amenazada por la corrupción, la incertidumbre, el desorden o la impunidad y necesitada de reconstruir y hacer respetar el Estado de derecho.

III

El corto y el largo plazo

Hasta aquí los planteamientos de fondo, definidores de las líneas de la acción gubernamental durante el sexenio. En cuanto a los puentes instrumentales que ligan, que determinan la coherencia entre las grandes directivas y la atención a la crisis de corto plazo, el documento contiene apuntamientos acertados, si bien incompletos.

En lo que toca a la política monetaria y de tipo de cambio se plantea un primer nexo de congruencia importantísimo con la estrategia exportadora. La paridad cambiaria estará determinada en lo fundamental por las fuerzas del mercado y se procurará mantener su equivalencia real a fin de evitar la filtración al

El Plan recoge la idea de avanzar a paso acelerado en la modernización democrática. En México se aspira a vivir no sólo un Estado de derecho, sino a crear un Estado democrático de partidos donde la trasmisión de poderes por la vía electoral deje de causar traumas sociopolíticos o conduzca al deterioro de los estándares de la administración pública.

Ni democratización ni Estado de derecho serían posibles sin corregir deliberadamente un mal de añejas raíces históricas: la desigualdad distributiva. México siempre fue un país de contrastes, pero en los últimos años la polarización social se ha acentuado terriblemente. En este terreno el diagnóstico es desusadamente franco y contiene algunas propuestas novedosas. Por ejemplo, sin tapujos, se recomienda implantar una política demográfica activa y atacar, del mismo modo, el fenómeno de la indigencia.

Quizás por eso, en la lógica del planteamiento del Plan se recupera la noción del desarrollo como objetivo indispensable al mejoramiento sistémico de los estándares de bienestar de la población.

Y se postula por igual una segunda idea, la del fortalecimiento del sistema federalista en el dominio de la política y de la economía. El revisar la división de funciones entre la federación, los estados y los municipios, hará posible dar respuestas bien adaptadas a las especificidades y a las aspiraciones ciudadanas de cada lugar.

exterior de las ganancias en productividad, así como poner coto al endeudamiento externo excesivo.

El ahorro y su fomento —incluyendo el uso de instrumentos fiscales e institucionales— se plantean como una prioridad principalísima. El país y las empresas han de recuperar la autonomía asociada al financiamiento de la inversión con fondos predominantemente nacionales.

Un tercer puente de congruencia entre el largo y el corto plazo está constituido por las llamadas políticas sectoriales. Aquí se reconoce con renuencia o timidez la necesidad de instaurar políticas industriales encaminadas a facilitar la modernización productiva,

sobre todo de la pequeña y mediana industria,³ frente a exigencias cada vez más abiertas del empresariado.

En lo que toca a los alarmantes desequilibrios en los mercados de trabajo, las propuestas son cautas, indirectas. Desde luego, se proponen medidas destinadas a enriquecer el capital humano, como la educación, la capacitación y la actualización técnica. Y también reducir los cargos sobre las nóminas que artificialmente encarecen los salarios, deprimiendo la demanda de mano de obra. Ello y la desocupación en ascenso hacen anticipar la revisión flexibilizadora de las leyes laborales. Con todo, el principal medio de resolver la insuficiente generación de ocupaciones se concibe como subproducto de la inversión y de la recuperación subsiguiente. Asimismo, el mejoramiento de los salarios se hace depender de la evolución ascendente de la productividad.

Hay aquí un planteamiento trunco que se deja al análisis ulterior de los factores que "afectan la absorción productiva de la mano de obra" (México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p. 151.). Quizás no podría ser de otro modo, si se toma en cuenta que la política recesiva de ajuste y el esfuerzo de reconversión productiva de las empresas mexicanas que han sobrevivido la apertura, tienen costos que se reflejan en desocupación.⁴ Y, sin embargo, dada la profundidad desalentadora de esos fenómenos resultaría social y políticamente justificado comprometer políticas activas de empleo y multiplicar los programas gubernamentales de emergencia de la Secretaría de Desarrollo Social y

de otras dependencias. A mayor abundamiento, la revolución tecnológica mundial y la globalización de las economías han roto la articulación orgánica entre crecimiento y empleo.

Lograr los grandes equilibrios macroeconómicos es sin duda importantísimo. Impulsar acciones y procesos encaminados a cerrar las brechas fiscales de la balanza de pagos y de los precios representan tareas insoslayables. Adecuar las leyes laborales a las realidades de la competencia internacional de un país que abandona el proteccionismo, constituye un requisito igualmente presionante de congruencia. Sin embargo, en las circunstancias actuales, dejar librado a su suerte al mercado de trabajo y forzar nuevas concesiones al movimiento obrero que ve erosionados salarios reales y empleo, pudiera resultar en resquebrajamiento del orden social y en mayor depresión inmediata del mercado interno.⁵

En la esfera económica y social con frecuencia resulta contraproducente perseguir metas aisladas, dejando de lado otras interrelacionadas o, peor aún, interdependientes. Así se intentó obsesivamente alcanzar objetivos de crecimiento a comienzos de los años ochenta, con olvido de las repercusiones inflacionarias, o, en la administración pasada, reducir la inflación a un dígito sin considerar los efectos devastadores de tal política sobre la balanza de pagos y la microeconomía de las empresas. En ambos casos, estrategias muy distintas de reforma estructural quedaron trunco, inconclusas, y el país sometido a procesos desestabilizadores agudos.

IV

Las políticas

Por eso conviene examinar con mayor detalle la evolución de la economía en 1995.

La política fiscal se propuso generar un superávit primario del 4.4% del producto y comprimir el gasto

³ Hay resabios del modelo en boga en el sexenio anterior que negaba las bondades de toda política industrial; todavía se considera difícil seleccionar ganadores —por obvios que parezcan el caso del fomento de los proveedores de la industria automotriz, el de la petroquímica o el del aumento del grado de integración de las maquiladoras— y mucho menos parece viable el impulso estatal deliberado a actividades exportadoras (con subsidios, crédito, aportes de capital, apoyos de comercialización, etc.), siguiendo la pauta de los países del sudeste asiático.

⁴ Tomando en conjunto el período 1980-1994, la ocupación industrial se ha estancado, y descende la capacidad de retención de mano de obra del sector agrícola, mientras la baja en las tasas de expansión

demográfica no afecta todavía en el mismo sentido a la multiplicación de los nuevos miembros de la fuerza de trabajo (Clavijo y Casar 1994; Ibarra, 1995a; Banco de México, 1995). Desde la intensificación de las presiones migratorias a los Estados Unidos hasta los conflictos sociales de Chiapas, parecen estar de alguna manera asociados a la pobreza originada en los desajustes del mercado de trabajo.

⁵ En el propio Informe Presidencial se reconoce que la emergencia económica no ha sido superada, por cuanto resta por hacer lo más importante: "crear más empleos productivos y bien remunerados mediante la transformación estructural de la industria" (Zedillo, 1995 a y 1995b).

programable en 9.8%. Del lado de los ingresos, se aumentó la tasa del impuesto al valor agregado en 50% y se elevaron los precios y tarifas de los bienes y servicios provistos por el sector público (en 35% las gasolinas y petróleo diesel, en 20% la electricidad y el gas).⁶

La política monetaria se diseñó con carácter extremadamente restrictivo. La expansión del crédito del Banco Central se sujetó a un techo nominal con un nivel cinco sextos inferior al del año previo (no más de 10 mil millones de nuevos pesos). Al propio tiempo, se permitió la elevación de las tasas de interés para ajustaría con algún rezago y luego con adelanto a la inflación. Los programas de intermediación financiera de la banca de desarrollo se limitaron considerablemente en términos reales. Buena parte de los recursos del paquete financiero negociado con la Tesorería del Gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de Pagos Internacionales se etiquetaron para redimir los tesobonos y otros títulos públicos y privados de la deuda de corto plazo (FMI, 1995; CEPAL, 1995b). Se canceló la utilización de

la paridad del peso como ancla antiinflacionaria y se ha dejado flotar más o menos libremente el tipo de cambio, con la intención de mantener estable su valor real. Del lado de la política salarial, se permitirá otro deterioro de las remuneraciones reales.

También se siguen impulsando reformas con miras al cambio estructural y tratando de allegar recursos extraordinarios al presupuesto fiscal. Pese a las críticas en ascenso a muchos procesos anteriores de desincorporación y a las resistencias nacionalistas al desmantelamiento de Pemex o de la Comisión Federal de Electricidad, a fines de junio se desincorporaron del manejo público tres terminales portuarias y se procede a marchas forzadas a hacer otro tanto con los ferrocarriles, las instalaciones de distribución de gas natural, la petroquímica, los aeropuertos o la energía eléctrica, entre otros casos. Asimismo, prosiguen los procesos de desregulación que van desde la simplificación o eliminación de trámites, hasta la implantación de normas que intensifiquen la competencia en el mercado interno, como se anticipa en el nuevo régimen de la telefonía.

V

Los hechos

Si bien todavía es demasiado pronto para intentar una evaluación rigurosa, hasta ahora los resultados del programa de emergencia económica —junto con el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSSE)— forman un claroscuro de avances y problemas (Valenzuela, 1995).

1. Los avances

En sentido positivo, innegablemente se han afianzado los progresos en recobrar algunos equilibrios macroeconómicos, en desarticular la burbuja desestabilizadora de la acumulación de vencimientos de la deuda externa, y también se ha acrecentado la solidez de

las empresas y su capacidad competitiva internacional en segmentos acotados de la actividad económica. En este último sentido microeconómico, poco a poco se viene consolidando un nuevo sector exportador con vinculaciones más robustas con las redes transnacionalizadas de producción o comercio y con acceso incluso a recursos foráneos.⁷ Hay negocios —sobre todo los grandes— que se han reconvertido tecnológicamente y han racionalizado sus costos. Asimismo, toma cuerpo el aprovechamiento de ventajas comparativas,

⁶ Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Senadores, Mexweek (1995) y el Grupo Financiero Bancomer.

⁷ Aunque los exportadores de cierta significación forman un grupo pequeño de empresas, alcanzan una ponderación alta en la producción y en la generación de divisas, aunque no en el empleo. (Véase la nota de pie de página N° 1). De cualquier manera, el sector de exportaciones ya representa el 25% del producto y constituye el único segmento que se mantiene fuera de la crisis. Así, las importaciones de este sector han continuado creciendo con intensidad (30% las de bienes intermedios y 36% las de bienes de capital), mientras las destinadas a empresas servidoras del mercado interno cayeron 28 y 46%, respectivamente (datos de INEGI (1995), Grupo Financiero Banamex-Accival, Grupo Financiero Bancomer, Banco de México y Grupo Financiero Inverlat).

como lo atestigua la expansión de las maquiladoras, las exportaciones automotrices o el turismo.

Por igual se registran éxitos en el avance del programa de estabilización, expresado en la reducción de la inflación posdevaluatoria y en la corrección de las cuentas externas. En cuanto a lo primero, si bien el aumento de los precios al productor y al consumidor fueron altos en el primer semestre de 1995 (36.3 y 32.3%, respectivamente), a partir de abril su tasa de ascenso ha ido en disminución.⁸

En el primer semestre de 1995 las exportaciones respondieron satisfactoriamente (32% de aumento) sobre el mismo período del año anterior (en agosto la cifra era de 32.5%).⁹ El sector exportador acrecentó su peso en el conjunto de la producción y tomó un papel protagónico como principal generador de impulsos dinámicos en la economía.

De su lado, las importaciones se comprimieron casi 7% (-7 a 8% a agosto), sobre todo las de bienes de consumo¹⁰ (40% en el semestre, 42% a agosto) y las de bienes de capital (30% en el semestre, y 32% a agosto). Las adquisiciones de artículos intermedios, que ya representaban más de las tres cuartas partes del total, continuaron creciendo (4% en el semestre y 3.4% a agosto), aunque con un ritmo muy inferior al de años previos.

Como resultado, el saldo de la balanza comercial pasó de un déficit de más de 8 800 millones de dólares a un superávit próximo a los 2 900 millones, si se comparan los primeros semestres de 1994 y 1995.¹¹

La política monetaria ha seguido una trayectoria restrictiva imperturbable. En el primer semestre de

1995, el crédito del Banco de México bajó en más de 40 mil millones de nuevos pesos (71 mil millones a septiembre), la base monetaria en 18% y el medio circulante en 20%,¹² mientras las tasas de interés subían en términos reales, después del impacto inflacionario más agudo de la devaluación (mes de abril).¹³ La circulación de valores gubernamentales de la deuda interna en poder del sector privado se redujo en 21% y la descolocación de esos títulos ascendió a 33 mil millones de nuevos pesos.¹⁴ Mención especial merecen los tesobonos, que de representar más de 29 mil millones de dólares en diciembre, se hicieron descender a una tercera parte a fines de junio y se reducirán a 2 o 3 mil millones en septiembre.

El paquete financiero convenido con la Tesorería del Gobierno de Estados Unidos e instituciones internacionales (47.75 mil millones de dólares), no sólo ha permitido servir normalmente la deuda externa —a pesar de la enorme acumulación de vencimientos de corto plazo—, sino también reconstituir gradualmente las reservas internacionales.¹⁵ La creación del mercado de futuros del peso con el Chicago Mercantile Exchange ha sido otro avance importantísimo para afianzar la estabilidad del sistema cambiario.

Asimismo, ha tenido lugar una recuperación importante en la Bolsa Mexicana de Valores. A comienzos del mes de marzo de 1995 el índice de precios y cotizaciones registró un retroceso de casi 40% con respecto al cierre del año anterior. Sin embargo, ya en julio se había superado el nivel de 1994 (2 550 puntos el 9 de agosto). Con todo, a fines de septiembre se comenzó a configurar otra caída, asociada a la inestabilidad de los mercados financieros.

Tímidamente, con costos altos (y plazos breves de entre tres meses y dos años), México reacciona a los mercados internacionales de capitales. Las emisio-

⁸ El alza del índice de precios al consumidor en el mes de abril de 1995 fue de 8%, para descender a un 2% en julio-agosto. Se absorbieron no sólo los efectos de la depreciación cambiaria, sino los *shocks* internos causados por el aumento de los impuestos (IVA), y de muchos precios de bienes y servicios del sector público, o por los dos ajustes salariales. A julio el incremento del índice de precios al consumidor llegó al 35.6%, el del productor al 39.3% y el de la canasta básica al 42.1%. En septiembre, octubre y noviembre los precios repuntaron, debido a factores estacionales y sobre todo al alza de las tasas de interés (datos de INEOL, el Grupo Financiero Banamex-Accival, el Grupo Financiero Bancomer, el Banco de México y el Grupo Financiero Inverlat).

⁹ Las ventas externas de productos agropecuarios subieron 63%, las de minerales 60% y las manufacturas, excluida la maquila, 44% (destacan entre estas últimas las exportaciones de textiles, de productos siderúrgicos, metalmecánicos y químicos, y de papel).

¹⁰ Aquí el consumo interno de bienes importados —y también nacionales— se comprimió por las pérdidas reales o esperadas en la riqueza e ingreso de las personas; fenómeno inverso al experimentado en el período 1988-1994 con la apreciación del peso y la apertura externa.

¹¹ A agosto habría 4 500 millones de dólares de superávit comercial, frente a un déficit de 12 100 millones en 1994.

¹² Según datos del Banco de México, los depósitos en cuenta de cheques bajaron 41% (anualizados), el MI se redujo en casi 34% y el M4 real cayó 12.6% a julio. Con todo, es posible que la reconstitución de reservas internacionales haya disminuido contablemente las cifras de crédito del instituto central.

¹³ Las tasas de interés pasivas resultaron negativas en el primer trimestre de 1995, pero invirtieron su signo y alcanzaron niveles altos —entre 8 y 9%— en los siguientes meses. Con todo, esas mismas tasas disminuyeron de valores nominales del 70% (marzo) a niveles algo superiores al 30% (agosto).

¹⁴ Parte de la reducción consiste en transformar deuda interna en endeudamiento externo (financiamiento de la liquidación de tesobonos y de otros instrumentos con los empréstitos del paquete financiero).

¹⁵ Al mes de agosto se habían recibido 23.9 mil millones de dólares. El Banco de México utilizó alrededor de 13.4 mil millones y el gobierno federal el resto (Zedillo, 1995b).

nes recientes del Banco Nacional de Comercio Exterior y de la Nacional Financiera con márgenes superiores a 400 o 500 puntos básicos sobre la Libor así lo atestiguan. La inversión extranjera en la bolsa de valores mostró un ligero repunte en mayo, para volver a bajar a partir de septiembre.¹⁶

El manejo de las finanzas públicas ha contribuido a validar el riguroso ajuste macroeconómico. Sin lugar a dudas se busca sostener, y se está logrando, el equilibrio de las cuentas gubernamentales, en congruencia con los objetivos de suprimir los efectos inflacionarios de la devaluación. Durante los seis primeros meses de 1995 se generó un superávit primario de 2.9% del producto, y uno financiero de 1%;¹⁷ el gasto programable se redujo en 14.3% en términos reales (comparado con el de igual período de 1994).¹⁸ La contracción de erogaciones ha sido general pero se ha concentrado en los gastos de formación de capital (casi 60%).¹⁹ Por su parte, los ingresos cayeron ligeramente (2%); merced al alza de las tasas impositivas (50% en el IVA) y las mayores tarifas en la venta de energéticos o de diversos servicios públicos, al repunte de los precios del petróleo en los primeros meses del año y a otras operaciones especiales, casi se compensaron los efectos de la recesión en las recaudaciones.²⁰

Por último, la nota alentadora del Primer Informe Presidencial fue la creación de uno de los puentes más necesarios entre las estrategias de corto y largo plazo. Se planteó una política de reactivación de la economía que, con algún titubeo en dimensión y alcances, se sustentaría en las siguientes acciones: desatar el gasto en inversión pública que había sido contenido en el primer semestre (tres cuartas partes del

presupuesto de inversión podría erogarse en la segunda parte del año); impulsar un programa especial de vivienda con generación de 200 mil empleos; formar un Fondo de Inversión en Infraestructura de 1 600 millones de nuevos pesos, que se alimentaría con recursos públicos, privados y de crédito; aliviar el problema de los deudores morosos de la banca; fomentar el ahorro nacional y dar alicientes al capital foráneo (Zedillo, 1995a y 1995b). Más recientemente se preparó la Alianza para la Recuperación Económica (ARE),²¹ que refleja la intención de elevar la jerarquía de los objetivos de desarrollo y constituye un paso inicial en la democratización de la política económica.²² Desde luego, se subraya que la reactivación no significará en modo alguno relajamiento de la disciplina fiscal y monetaria.²³

2. Los problemas

Como es natural, el costo principal de la política posdevaluatoria ha sido el de contraer excesivamente la economía. El producto cayó casi 5.8% en la primera mitad de 1995 y casi 10.5% en la segunda, configurando la peor depresión del último medio siglo (Banco de México, 1995).

Los inevitables efectos de transición de la reforma estructural debilitaron la legitimación de los gobiernos por sus resultados en el doble sentido del crecimiento y de la distribución.

La recesión afectó lo mismo a las empresas que a las variables agregadas, como la inversión y el ahorro. En cuanto a estas últimas, la inversión fija bruta sufrió una caída del 35% y una aún mayor su componente de formación pública de capital (más de 60%). De su lado, el consumo bajó en 14%.

Esos fenómenos se sumaron al debilitamiento secular de los procesos de ahorro e incluso de formación de capital. En efecto, pese a la supresión de los déficits del sector público, el ahorro nacional ha caído

¹⁶ Todavía a comienzos de agosto la pérdida acumulada a partir de enero en las cotizaciones de valores mexicanos (ADR y Fondos de Inversión) en las bolsas estadounidenses era considerable. Por ejemplo, los ADR emitidos por Vitro, Telmex y el Grupo Mexicano de Desarrollo habían sufrido depreciaciones del 31, 17 y 50%, respectivamente. A su vez, el Fondo México, el Emerging Mexican Fund y el Mexico Equity & Income tenían descuentos del 18, 30 y 26%, respectivamente (Grupo Financiero Inverlat, varios números).

¹⁷ Las metas convenidas con el Fondo Monetario Internacional eran: 4.4% de déficit primario y 1.6% para el financiero (FMI, 1995; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números, y 1995).

¹⁸ La meta de reducción se fijó a un nivel más modesto (9%).

¹⁹ En parte es necesario constreñir el gasto programable y el de inversión para atender al pago de interés del servicio de la deuda pública, que subió espectacularmente (en 53%) en el primer semestre de 1995 (Zedillo, 1995b).

²⁰ La deuda pública interna decreció en 15% (al 8.5% del producto, como resultado principal de la amortización de tesobonos); en contraste, la deuda gubernamental externa creció 10% hasta alcanzar cerca de 94 mil millones de dólares, a lo que cabría añadir los préstamos a cargo del Banco de México (Zedillo, 1995 b; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995).

²¹ Véase Grupo de Economistas Asociados (1995) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números, y 1995).

²² El ARE se propone alcanzar una tasa de crecimiento del 3% y una inflación del 20% en 1996. Para ello se contemplan créditos fiscales a la inversión productiva y al empleo, la eliminación del impuesto al activo de empresas pequeñas, la supresión del impuesto sobre los automóviles nuevos, el aumento de los salarios mínimos y la elevación de los precios de los productos energéticos, entre otras medidas.

²³ El liberar un tanto el gasto público pudiera obligar al Banco de México a tornar más restrictiva la política monetaria. En los hechos, la dificultad de conciliar la reactivación con las metas antiinflacionarias sólo puede ser atenuada por márgenes generalizados de capacidad productiva ociosa.

sistemáticamente (en total de 6 a 8 puntos del PIB) desde los años ochenta y la inversión ha visto reducida considerablemente su tasa media de crecimiento, si se exceptúa el período 1992-1994.²⁴

La deuda pública, que había bajado su ponderación en el producto del 79 al 23% entre 1986 y 1992, volvió a ascender, al 47%, en la primera mitad de 1995. Ese fenómeno es atribuible esencialmente a la devaluación, ya que la deuda externa creció unos 11 mil millones de dólares y la interna 3 mil millones de nuevos pesos.

La modernización tecnológica y la recesión acentuaron los desequilibrios en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo abierto más que se duplicó entre diciembre de 1994 y mayo de 1995, alcanzando la cifra récord de 7.3% en septiembre. Si a esa cifra se añaden los grupos de la población que tienen trabajo parcial (menos de 35 horas a la semana), se eleva al 25% de la población económicamente activa. El número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social se redujo en más de 775 mil personas (7.5%) y en más de 842 mil a agosto (Ibarra, 1995a). De aquí el ensanchamiento explosivo de los segmentos de la economía informal, las presiones migratorias en ascenso, la diseminación de la pobreza y el desfinanciamiento de las instituciones de seguridad social.

Frente a esa situación están, además, las presiones empresariales para que se flexibilice la legislación laboral y se reduzcan las cargas —impuestos y cuotas del Seguro Social y del Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)— que encarecen artificialmente el costo de la mano de obra y restan competitividad a la industria mexicana. No debe llamar la atención entonces la nueva erosión que registran y registrarán los salarios reales, con cifras difícilmente inferiores al 10 a 20% en 1995, que constituyen otra fuente de angostamiento del mercado interno.²⁵

²⁴ Sin el paquete financiero la restricción de las corrientes de ahorro externo habría sido severísima. La cuenta de capitales del primer semestre arrojó ingresos netos por poco más de 3 mil millones de dólares, frente a los 10 mil de igual período del año anterior. En conjunto, la inversión extranjera directa y de cartera se redujo en 9 500 millones de dólares. En contraste, los préstamos ascendieron por encima de los 13 mil millones de dólares. Ya en marzo, los créditos y las inversiones de extranjeros en valores de la deuda interna hubieran bajado cerca de 8 mil millones de dólares, de no haber sido compensados por esos ingresos extraordinarios.

²⁵ El salario medio de cotización en el Seguro Social bajó 9.6% en los primeros seis meses del año y, según datos del INEGI, entre enero y mayo las remuneraciones anualizadas reales de la industria manufacturera se comprimieron en 6.3% y las de los establecimientos comerciales en 8.6%. De tomarse como base 1978, los salarios mínimos reales, aunque hayan perdido representatividad, habían reducido en más de dos tercios su poder adquisitivo a junio de 1995 (véase también Grupo Financiero Banamex-Accival, 1993).

En el segmento real de la economía la recesión ha sido general, ya que ha abarcado casi todas las ramas y sectores productivos. Las manufacturas bajaron 5.5% en el primer semestre (6% a julio). Y en conjunto el sector industrial²⁶ cayó más del 6% (7% a julio) y el de servicios 5%. La agricultura, después de un primer trimestre más o menos bueno (2% de crecimiento), invirtió radicalmente la tendencia y exhibió un promedio semestral de -9.8%, abrumada por la sequía, la falta de acceso al crédito y las altas tasas de interés.²⁷

Hubo retrocesos espectaculares en la construcción (16%, y 18% a julio), en las ramas de textiles y vestuario (19%), de productos metálicos y de maquinaria y equipo (12%); dentro de esta última, la industria automotriz redujo la producción en más de 20%. En el sector de servicios destacó la caída de 13% en el comercio.

Quiérase o no, el logro de la estabilización financiera de corto plazo se viene traduciendo en debilitamiento de las bases microeconómicas del sistema productivo nacional. La reciente depreciación cambiaria y el repunte en las tasas de interés, golpean nuevamente a las empresas nacionales. En el pasado inmediato, esa ruptura se convirtió en fuente insostenible de desequilibrios de comercio y de pagos con el exterior (Ibarra, 1995b; Centro Tepoztlán, 1995; Servitje, 1995). Esa misma ruptura, hoy en día se traduce en desajustes igualmente insostenibles en el mercado de trabajo, en desaprovechamiento de las oportunidades dinámicas de liberalización de la economía y en daño al sistema financiero nacional.

3. El dilema de las cuentas bancarias

La acumulación de las carteras vencidas no es un fenómeno nuevo. En el período 1988-1994 éstas habían subido persistentemente como reflejo de los trastornos creados por los acomodados a un régimen abierto de competencia, la ausencia de políticas industriales que lo facilitasen, y el uso de altas tasas de interés como instrumento para lograr el equilibrio externo. Con todo, fue la combinación de esos factores con la devaluación

²⁶ Según el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Héctor Larios Santillán, la "planta industrial trabaja al 30 o 50% de su capacidad" (*El Economista*, México D.F., jueves 3 de agosto), lo que resta competitividad y crea presiones inflacionarias por el lado de los costos.

²⁷ La producción de granos bajó casi 27% en los primeros siete meses de 1995.

ción²⁸ y la depresión de 1995, la que acentuó los problemas de insolvencia de los usuarios del crédito hasta poner en jaque la estabilidad del sistema financiero nacional y, con ello, los logros mismos del programa de ajuste.

Según datos del Banco de México, ya a fines de 1994 los créditos con riesgo medio y alto de recuperación eran el 8% de la cartera en la banca comercial y el 14% en la banca de desarrollo (esto es, casi tres y cuatro veces superiores a los estándares internacionales). La primera de estas cifras se duplicó en el primer semestre de 1995 para alcanzar alrededor del 16% (100 mil millones de nuevos pesos).

Las instituciones bancarias han debido aumentar sustancialmente sus reservas de cuentas incobrables—reduciendo utilidades—, y realizar esfuerzos adicionales de capitalización cuando el valor de mercado de sus acciones se ha reducido notoriamente.²⁹ Asimismo, han visto acrecentarse los activos y líquidos con la adjudicación de garantías de los clientes morosos.

De su lado, las autoridades de hacienda y del Banco de México también han intentado atenuar la gravedad del problema. A través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), a junio de 1995 se había canalizado 21.5 mil millones de nuevos pesos y más de 1.5 mil millones de dólares con el fin de ayudar a la banca a mejorar su posición de capital. Por su parte, el Programa de Capitalización Temporal (PRO-CAPE) ha transferido casi 3.5 mil millones.³⁰ Y se han contratado cerca de 1.75 mil millones de dólares con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de financiar programas de apoyo al sistema bancario.³¹

Con apoyo estatal, en 1995 se diseñaron tres programas de reestructuración de adeudos bancarios que totalizaron cerca de 150 mil millones de nuevos pesos. El primero, por 76 mil millones, beneficia a la pequeña y mediana empresa.³² Esquemas similares se

han desarrollado para facilitar la reestructuración de los créditos hipotecarios (33 mil millones de nuevos pesos) y los préstamos denominados en moneda extranjera (6 mil millones de dólares).

Por último, el gobierno federal y la Asociación de Banqueros de México han formulado el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE) que contiene un complejo conjunto de medidas encaminadas a aliviar el problema de la acumulación de carteras vencidas (Grupo de Economistas Asociados, 1995). Más específicamente dicho acuerdo busca disminuir por un año las tasas de interés a ciertos segmentos de deudores, crear incentivos para su cumplimiento puntual de los contratos, facilitar la adopción del régimen de las UDIS e impulsar decididamente la celebración de convenios de reestructuración de créditos. Se pretende, además, cubrir el universo de los pequeños y medianos deudores, donde la negociación caso por caso no resulta en modo alguno práctica o viable.³³ El costo del programa no es despreciable; se situaba—antes del alza de las tasas de interés a partir de octubre de 1995— en 17 mil millones de nuevos pesos que compartirán gobierno y banca, sin contar con los recursos que aportará el primero (13 mil millones) a fin de respaldar el régimen de UDIS.³⁴

Certificados de Tesorería (CETES) a 28 días. Eso permitirá reestructurar los adeudos de las empresas en Unidades de Inversión (UDIS) con una tasa real de interés de hasta el 12% y con plazos hasta de 12 años y siete de gracia, como máximo. El financiamiento de los fideicomisos se llevará a cabo mediante la emisión de UDIS con un margen de 4 puntos que tomará el gobierno federal.

³³ Más concretamente, la vigencia del programa es de un año que expirará en septiembre de 1996, excepto en el caso del sector agropecuario, para el cual el plazo se prolongará hasta febrero de 1997. Los beneficios del ADE se otorgarán automáticamente a los deudores cumplidos, así como a los morosos que convengan en reestructurar sus créditos. A estos últimos se les eximirá de los intereses penales. En tarjeta de crédito las tasas de interés se reducirán al 38.5% (la vigente suele oscilar alrededor del 70%) hasta los primeros cinco mil nuevos pesos; la tasa de créditos al consumo y personales se fija en 34% (la de mercado suele andar por encima del 50%) por los primeros 30 mil nuevos pesos; los adeudos de empresas hasta comprender los primeros 200 mil nuevos pesos tendrán una tasa del 25%, y a las hipotecas para vivienda se les otorgará una tasa de 6.5% en UDIS por los primeros 200 mil nuevos pesos (le adeudo, durante los doce meses que siguen a los contratos de reestructuración y sujetos a la disponibilidad de UDIS. Finalmente, se ha convenido una tregua judicial por tres meses para los deudores incumplidos que podrá ir hasta un año al firmarse las cartas de intención sobre reestructuraciones.

³⁴ El costo fiscal de 1995 se situaba, antes del alza reciente de las tasas de interés, en 2 500 millones de nuevos pesos que habrá de financiarse con reducción del gasto (20%) y con el uso del superávit ya generado (80%). Los costos que sufrirá el sector bancario resultan un tanto teóricos, ya que se basan en ingresos que se dejarán de percibir, pero que en cualquier caso serían aleatorios por provenir de carteras morosas.

²⁸ Muchas empresas endeudadas en moneda extranjera vieron crecer abruptamente sus pasivos y el servicio de los préstamos correspondientes.

²⁹ Conforme a las disposiciones en vigor, la banca ha de alcanzar como mínimo índices de capitalización no inferiores al 8% de los activos en riesgo.

³⁰ Estos últimos apoyos no significan transferencias reales de recursos, por cuanto se perfeccionan con intercambio de valores entre los bancos afectados y el Banco Central.

³¹ Del total de créditos contratados con esas instituciones (2 763 millones de dólares), el 63% se asignó a la banca.

³² Las carteras vencidas se transferirán (con un tope por banco igual al 20% del portafolio de préstamos) netas de reservas creadas. A cambio, los bancos recibirán una cantidad equivalente de bonos cupón cero del gobierno, generadores de intereses a la tasa de los

Por lo demás, la constelación de ayudas que se vienen diseñando en apoyo al saneamiento de la banca ilustran claramente el enorme costo directo e indirecto —tanto monetario como en deterioro de la planta productiva nacional— de diferir la solución de problemas hasta el momento en que se tornan verdaderamente críticos. En tales condiciones, las políticas resultan reactivas —y en ocasiones contradictorias con las líneas centrales de la estrategia gubernamental—, en vez de marcar nítidamente los derroteros que han de seguirse. La socialización directa o indirecta de los costos genera deseconomías externas o cargas adicionales a una población y a una comunidad empresarial ya abrumadas por la depresión económica.

Las consecuencias del problema de cartera vencida han causado y siguen causando daño a la economía nacional. En primer término, surgen deficiencias e interrupciones de las funciones de intermediación financiera y se multiplica el potencial recesivo de la restricción monetaria. La magra captación de la banca se destina con preferencia a la adquisición de valores estatales, en vez de satisfacer las necesidades de las empresas privadas.³⁵

En segundo lugar, eso mismo divide a la comunidad empresarial y deteriora la ética de los negocios. Proliferan las tensiones entre acreedores y deudores, y entre éstos y el gobierno.³⁶ Se trata de una pugna en que cada grupo busca influir en la conducta y situar en los hombros de los otros la carga de pérdidas ya incurridas o de las que se generen a futuro.

Mientras una parte importante de la clientela bancaria permanezca en la insolvencia, la acumulación de créditos insolutos inevitablemente reaparecerá en términos cada vez más virulentos. Es indispensable flexibilizar el rigor de la estrategia de ajuste e inducir alguna reactivación prudente y general en la actividad productiva del país.

³⁵ No se trata exclusivamente de limitaciones legales a la expansión del crédito bancario (requisitos de capitalización), sino de que se prefiere apuntalar los estados financieros y los resultados adquiriendo valores gubernamentales, en vez de financiar la actividad productiva. Según datos del Banco de México, entre fines de 1994 y julio de 1995, la banca comercial multiplicó cinco veces sus portafolios de valores estatales (pasando de 6 a 32 mil millones de nuevos pesos) y en once veces desde diciembre de 1993. A mitad de 1995, las tenencias de la banca comercial representaban ya alrededor del 20% de los títulos gubernamentales en circulación.

³⁶ Se difunden movimientos de corte populista, como los del Barzón, o maniobras no siempre justificadas de suspensión de pagos en lo que ha dado en llamarse "la cultura del no pago", en tanto que los banqueros recurren a prácticas de cobro inquisitoriales que llegan hasta negar todo servicio financiero a las empresas o deudores morosos.

Como es fácil apreciar, desde la privatización de los servicios bancarios han estado ausentes no sólo políticas eficaces de prevención de riesgos, sino planteamientos estratégicos de fondo sobre los términos en que convendría orientar la modernización estructural de esos servicios. En descargo de los banqueros habría que señalar los efectos imprevisibles de una crisis de hondura inesperada, como también reconocer los daños de la ruptura entre las estrategias macroeconómicas y microeconómicas.

4. Otros problemas

Los dilemas de cartera de las instituciones bancarias se repiten con creces entre otros intermediarios financieros. Las uniones y cooperativas de crédito, las arrendadoras y las empresas de factoraje independientes —esto es, no integradas a los grupos financieros— se encuentran en situación aún más apremiada por encarar problemas análogos de morosidad de los deudores y disponer de fuentes de financiamiento cada vez más caras y enrarecidas.³⁷

No son esos los únicos problemas financieros de envergadura que habrá de encarar el gobierno federal en el futuro inmediato. Ya se gesta un serio desequilibrio en las cuentas de las instituciones de seguridad social;³⁸ también ha debido emprenderse el rescate del sistema de carreteras de cuota (o pagadas) que originalmente dio pie al otorgamiento de concesiones privadas para la construcción y la operación de las mismas.

Las presiones de la deuda externa no constituyen un fenómeno totalmente finiquitado. Los empréstitos públicos y privados suman alrededor de 150 mil millones de dólares, y en el trienio 1996-1998 habrá que atender a vencimientos anuales de capital que, sumados a los intereses, significarán erogaciones cuantiosas; una parte importante de ellas habrán de ser refinanciadas a través de accesos enrarecidos en los mercados internacionales de capitales. Atender esas demandas emergentes resolverá dificultades importantes que se han venido gestando desde tiempo atrás, pero restringirá los márgenes estatales de maniobra para procurar la reactivación económica inmediata sin ceder en los enfoques estabilizadores.

³⁷ En julio de 1995 las carteras vencidas de las empresas de factoraje llegaban a un promedio de 25%.

³⁸ En el primer semestre las cuotas del propio Seguro Social se comprimieron en 14% y las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 24% (Zedillo, 1995b).

Al resquebrajamiento del circuito financiero del crédito bancario, que ha dejado de cumplir sus funciones de proveedor de recursos a las empresas, se añade otro desgaje igualmente peligroso. Ante la inestabilidad cambiaria o, si se quiere, las limitadas reservas del Banco Central, los exportadores vienen reduciendo el reciclaje de sus ventas al interior del país —proceder legítimo ante la libertad de comercio y de movimientos de capitales—, provocando el debilitamiento del peso, sin que el gobierno disponga de instrumentos para evitarlo, como no sean alzas de las tasas de interés que ya alcanzan niveles insostenibles para productores y deudores. Esto refuerza sesgos regresivos en la distribución que acarrearán transferencias enormes de ingreso hacia especuladores y exportadores, en perjuicio del resto de la población, y hace impostergable plantear la reestructuración de fondo de las instituciones y de las interrelaciones del sector financiero con la economía nacional a escala microeconómica y macroeconómica.

Por lo demás, esas mismas debilidades, unidas a la incertidumbre de la depresión económica, pueden inducir nuevos vaivenes peligrosos en los mercados financieros.³⁹ Los movimientos recientes del tipo de cambio y la abrupta alza de las tasas de interés ponen en entredicho los esfuerzos estabilizadores del gobierno y auguran la prolongación del receso económico, así como la reanudación de un período quizás hiper-

inflacionario. El descuido microeconómico y de los desequilibrios de algunos mercados (financiero y laboral, entre otros), parece situarnos otra vez ante la necesidad de apaciguar las presiones alcistas y redistributivas de los precios.

En síntesis, no conviene aplazar más la tarea de reconstruir a fondo los principales circuitos financieros del país. Ya no bastan medidas *ad hoc* para enmendar este o aquel problema que se torna crítico. Las rupturas principales, cabe reiterar, se resumen en: i) una red bancaria que ha dejado de cumplir la misión fundamental de intermediación, esto es, de financiar las actividades productivas; ii) un sector exportador dinámico, pero renuente a devolver al país buena parte de las divisas netas que obtiene en el exterior; esa conducta, aunada al reducido valor agregado de las exportaciones, provoca presiones sobre el mercado cambiario que el gobierno difícilmente puede enfrentar con los instrumentos a su alcance, como no sea recrudesciendo las políticas monetarias recesivas (Ibarra, 1995b), y iii) un calendario de pagos de la deuda externa todavía concentrado en el corto plazo y una afluencia limitada del ahorro externo, en cuya abundancia se afianza buena parte de las esperanzas de renacimiento económico. Aquí se concentran obstáculos formidables a la recuperación de la actividad productiva, sin la cual los síntomas del descontento social y la ingobernabilidad podrían rebasar niveles prudentes.

VI

A modo de epílogo

La erosión de la ideología del movimiento revolucionario mexicano obliga a crear nuevos consensos políticos, que no suplen por entero la doctrina neoliberal. Más aún, el empobrecimiento de los valores nacionales y de los objetivos populares en las reformas institucionales de los últimos años hace imperativa una legitimación que tome políticamente tolerable una dis-

tribución cada vez más asimétrica del ingreso y la riqueza, mientras se avanza en los frentes de la modernización política.

Paradójicamente, los problemas de acomodo y transición de un régimen altamente proteccionista y estatista a otro de economía liberalizada y predominio de los mercados, han reducido por lo pronto el ritmo de desarrollo, mientras se acentúan los dilemas distributivos y se debilitan las bases productivas nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo responde a una visión apropiada de largo plazo sobre los procesos de modernización económica, democrática y de perfeccionamiento del Estado de derecho. Con todo, sus amarres vertebradores con la política de ajuste de corto plazo son imperfectos y postergan su instrumentación

³⁹ Debido a esa y otras razones, el tipo de cambio interbancario pasó de 6.26 a 6.83 nuevos pesos por dólar, y su cotización a diciembre de 6.7 a 7.0 nuevos pesos (en la bolsa de Chicago). Más recientemente las cotizaciones llegaron a rebasar los niveles de 8 pesos por dólar. A su vez, las tasas de interés (CETES a 28 días) ascendieron súbitamente de 33.5% a mediados de septiembre a 42% en la segunda quincena de octubre y a 54% en noviembre.

hasta la solución previa y recesiva del proceso posdevaluatorio.

Cuando se reforma en profundidad —como se viene haciendo—, sería milagroso evitar trastornos importantes, aunque sean temporales, en la economía y la distribución del ingreso mientras se afianzan los nuevos modos de crecimiento. Con la intensificación del régimen de competencia y de la apertura externa, es natural que surja desocupación de empresas y personas. Puesto en otros términos, los programas de estabilización y de cambio estructural suelen atenuar el impulso al crecimiento, debido a los acomodos y a la reasignación sectorial de los recursos que inevitablemente impulsan o provocan.⁴⁰

La vida social involucra complejas articulaciones de interdependencia que necesitan alcanzar equilibrios dinámicos conjuntos a fin de hacer asimilable el cambio y compatible el progreso con regímenes sostenibles de equidad social. Más aún, resolver *a posteriori* los problemas que se dejaron de lado, suele significar costos exponencialmente elevados.

México está en riesgo de ahondar las desarticulaciones sistémicas o estructurales entre la macroeconomía y la microeconomía, así como entre las políticas económicas y las de orden social o político.

Hay peligro de provocar una debacle financiera que afortunadamente ha podido conjurarse con medidas de apoyo a los intermediarios del crédito. Sin embargo, mientras persista el daño a la planta productiva será precaria la salud de la banca nacional y altos los costos de la intermediación financiera.

En ese mismo sentido, la emergencia no debiera conducir a la postergación de medidas que corrijan la polarización social y la difusión de la pobreza. Aquí también hay riesgos que comienzan a expresarse en el afloramiento de conflictos, ingobernabilidad y cambios abruptos en las preferencias electorales, que si bien reflejan avances democráticos, también expresan la insatisfacción de los votantes con la gestión de los

gobiernos federal o locales, cualquiera sea su signo ideológico.

Acaso en la adopción de fórmulas de acción secuencial se halle la principal debilidad del Plan Nacional de Desarrollo. Primero se propone lograr la estabilización antiinflacionaria y la de los mercados cambiarios, o la desincorporación de activos, y luego se buscarán la reanudación del crecimiento, la creación de empleo, el impulso a la reconversión productiva o la cura de las desigualdades sociales.

Infortunadamente, el entrelazamiento orgánico de los componentes de la vida social rara vez se presta a soluciones de ese tipo en la fijación de prelación y la selección de acciones en el tiempo. Uno de los temas más debatidos y menos clarificados en materia de política socioeconómica es el del ordenamiento óptimo de las acciones y reformas en el tiempo y de su mezcla etapa por etapa (Bruno y Pleskovic, 1994). Siempre hay exigencias de conciliación y congruencia que obligan a avanzar en varios frentes, aunque los logros en cada uno de ellos sean limitados.

Sin desestimar la hondura de la crisis devaluatoria, ni las condicionalidades externas, esa concepción de política tiene como pivote el supuesto de que el parque productivo nacional y la mano de obra marginalizada tienen todavía, no sólo disciplina y márgenes de resistencia, sino también la capacidad de impulsar después una rápida recuperación; asimismo, parte de la hipótesis de que el endeudamiento externo, concentrado en el corto plazo, podrá ser refinanciado con facilidad en el futuro. De no ser así, los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo quedarían dominados por la secuela de problemas de emergencia que inevitablemente seguirán surgiendo en el futuro inmediato.

No se encara en modo alguno una tarea simple, pero acaso sea todavía asequible. Habrán de vencerse inercias internas en el modo de enfrentar los problemas, integrar más equilibradamente la jerarquía de los objetivos nacionales y formar nuevos consensos sociopolíticos. También por esta vía el Plan Nacional de Desarrollo, de contenido casi inobjetable, podría engrosar los volúmenes de planteamientos que se distancian de las políticas reales, hasta perder su verdadera fisonomía.

Al propio tiempo, tendrán que alcanzarse entendimientos internacionales que conciban las soluciones al atraso del Tercer Mundo no como el arte de imponer modelos estandarizados, circunscritos medularmente a lo económico, sino como el de idear fórmulas integradoras que asuman la verdadera complejidad del fenómeno de la modernización económica. La opor-

⁴⁰ Véase FMI, 1995. Adviértase que entre 1940 y 1980 el producto real creció a un ritmo medio de 6.4% anual y el ingreso por habitante a razón del 3.1%. En contraste, en el período 1980-1994 esas tasas fueron apenas de 1.9 y de -0.2%, respectivamente. La productividad del trabajo también se deterioró. Al comparar los períodos 1970-1981 y 1981-1991 se observa que la tasa de crecimiento del valor agregado en el sector manufacturero cayó del 2.95 al 1.98% anual. De haber mantenido el ritmo histórico de crecimiento en 1994 el PIB global debería haber sido 80% superior al alcanzado, y el PIB por habitante 50% mayor. En alguna medida esos ingresos perdidos forman parte del costo del cambio institucional y de patrón de desarrollo que comenzó a configurarse desde comienzos de los años ochenta.

tuna intervención de salvamento de la crisis financiera mexicana permitió limitar en alto grado su peligrosidad internacional, su difusión a otros mercados. Ahora habrá que aprender la lección, y trabajar en perfeccionar el diseño de estrategias internacionales conjuntas, en lo posible despolitizadas. En la coyuntura específica del país, sería aconsejable flexibilizar las condicionalidades de los paquetes de financiamiento, facilitar compromisos de renovación o renegociación de la deuda y permitir que se atiendan con prelación las cuestiones apremiantes del desempleo y del debilitamiento de la planta productiva y del sistema bancario. Desafortunadamente el manejo económico de México más que nunca está maniatado por los vaivenes partidistas de la política interna de los Estados Unidos.

Lograr un acomodo razonable y realista no sólo parece importante desde el punto de vista del saneamiento de la economía mexicana, sino del de la evolución del sistema económico regional y mundial. Los problemas de México han puesto en entredicho las bondades del llamado consenso de Washington sobre la reforma económica llevada a la práctica en casi toda América Latina desde los años ochenta (Williamson, 1990; Hurt, 1995; *The Economist*, 1995). Las crisis de Venezuela, Argentina y Nicaragua, o la que podría acercarse en Brasil, con sus similitudes y diferencias, se erigen en pruebas complementarias de debilidades estratégicas que convendría enmendar o apuntalar antes de que siga extendiéndose y gane permanencia la involución socioeconómica de nuestro hemisferio.

Bibliografía

- Banco de México (varios números): *Boletín de prensa*, México D.F.
- _____(1995): *Informe sobre la situación económica del país. Informe anual 1994*, México, D.F.
- _____(varios números): *Indicadores económicos*, México, D.F.
- BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.) (1995): *Comercio exterior*, México, D.F., varios números.
- Bruno, M. y B. Pleskovic (1994): Introduction. Development issues in a changing world: New lessons, old debates, open questions, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, vol. 1, Washington, D.C., Banco Mundial
- Centro Tepoztlán (1995): La política económica, revista *Este país*, N° 53. México, D.F., agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995a): *Informe sobre el desarrollo social*, Santiago de Chile.
- _____(1995b): *Panorama económico de México, 1995*, LC/MEX/R.489, México, D.F.
- Clavijo, F. y J. Casar (comps.) (1994): *La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *World Economic Outlook*, Washington, D.C., .
- Grupo de Economistas Asociados (1995): Plan nacional de desarrollo y crecimiento económico, revista *Este País*, N° 53, México, D.F., agosto.
- Grupo Financiero Banamex-Accival (varios números): *Examen de la situación económica de México*, México, D.F.
- _____(1993): *México social 1992-1993*, México, D.F.
- Grupo Financiero BAMCOMER (varios números): *Informe Económico*, México, D.F.
- Grupo Financiero INVERLAT (varios números): *Reporte económico*, México, D.F.
- _____(varios números): *Principales empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores*, México, D.F.
- Hurt, H., III (1995): It's time to get real about Mexico, *Fortune*, Nueva York, Time Inc., 4 septiembre.
- Ibarra, D. (1995a): Justicia social, en enfoque, periódico *Reforma*, México, D.F., 27 de agosto.
- _____(1995b): El trauma devaluatorio, partes I, II, III, *La Jornada*, México D.F., 31 de marzo, 1 de abril y 3 de abril.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1985): *Estadísticas históricas de México*. México, D.F., 2 vols.
- _____(1995): *Avance de información económica*, México, D.F., varios números.
- México, Cámara de Senadores (1995): Reuniones de trabajo de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de instituciones de crédito, México, D.F., varios documentos.
- México, Poder Ejecutivo Federal (1995): *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, México, D.F.
- Mexweek (1995): *Boletín semanal de análisis y prospectiva en economía, finanzas y política*, México, D.F., varios números.
- NAFIN (Nacional Financiera S.N.C.) (1995): *El Mercado de valores*, México, D.F., varios números.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números), *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, México, D.F.
- _____(1995): *Evolución del programa económico al segundo trimestre de 1995*, México, D.F.
- Servitje, L. (1995): Discurso pronunciado en la ciudad de Monterrey, con ocasión del Séptimo Foro Nacional del IMEF, Monterrey, México, mayo, mimeo.
- The Economist* (1995): Mexico starts again, vol.336, N° 7929, Londres, 26 de agosto.
- Valenzuela, A. (1995): *XVII informe del vocero oficial del Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, México, D.F., 2 de agosto.
- Williamson, J. (ed.) (1990): What Washington means by policy reform, *Latin American Adjustment, How Much has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Zedillo, E. (1995a): *Mensaje al H. Congreso de la Unión con motivo de la presentación de su primer informe de gobierno*, México, D.F., Poder Ejecutivo Federal.
- _____(1995b): *Primer informe de gobierno*, México, D.F., Poder Ejecutivo Federal.