

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN CRISIS 1983-1988

FERNANDO CALZADA FALCÓN y
FRANCISCO HERNÁNDEZ Y PUENTE

PRESENTACIÓN

A lo largo del sexenio 1982-1988 la política económica jugó un papel protagónico. Apegada siempre, casi como necesidad, a sus dogmáticos postulados ortodoxos, buscó darle solución a la crisis más severa que el país haya vivido desde los años treinta.

Desde el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), pasando por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), hasta el Pacto de Solidaridad Económica, la búsqueda de la estabilización y la recuperación del crecimiento siempre estuvo presente. Las no pocas contingencias externas exigieron respuestas que, en lo interno, siempre fueron de ajuste y contención. Las recurrentes negociaciones con los acreedores llevaron a un sacrificio productivo y social que colocó a la economía nacional en una situación que tiene como saldo global una década completa de involución.

Durante ese lapso la política económica dejó de ser materia sólo digna de abordarse por especialistas para convertirse en un factor nodal de la discusión política de la nación. Como en pocas ocasiones encontró críticos y hasta adversarios que desde los más diversos ángulos de la sociedad expresaron sus desacuerdos o su descontento. Los periódicos, las revistas, que hace seis años no publicaban nada sobre economía; programas especializados en la radio y las televisiones privada y estatal, el Congreso de la Unión, etcétera, han servido de foro

para seguir de cerca lo relativo a la producción, el empleo, los precios, las finanzas públicas y muchos otros temas similares.

El propio presidente de la República señaló en más de una ocasión que su política económica no buscaba populismos efímeros y que, en cambio, ella habría de sentar las bases para una etapa posterior de crecimiento, estabilidad y distribución, alejada de los desequilibrios marcados de 1982. Se recordará que el presidente De la Madrid asumió su cargo apenas tres meses después de la nacionalización de la banca privada y que promovió reformas constitucionales para dotar de un marco más específico a la actividad económica estatal, a partir de lo cual, entre otras medidas, se planteó la reprivatización de la tercera parte de la banca y de prácticamente la totalidad del sector financiero no bancario. Se adujeron razones, tales como la democratización de la propiedad, la mayor eficiencia en la intermediación financiera, etcétera. Pero no se alcanzaron dichos propósitos. El pago de la indemnización se realizó con amplias ventajas para los ex propietarios y en un plazo mucho más corto del que había previsto el decreto expropiatorio. Ni eso bastó para que los antes banqueros dejaran atrás prácticas especulativas y desnacionalizadoras, como pudo corroborarse antes y después de la caída de la bolsa en octubre de 1987.

El discurso oficial que ha imperado en los últimos tiempos se ha referido a cambios sustanciales en nuestra economía, señalando cómo los cambios estructurales en la política económica han operado a pesar de la crisis, con ella, para bien del país y su futuro mediato e inmediato: más específicamente, las finanzas públicas, la inflación (a la que se supone se está en vías de derrotar), la descentralización y la inserción de la economía mexicana en la mundial, son los expedientes más utilizados por el discurso oficial para referir mejores condiciones de la economía nacional respecto a 1982 y para acceder a una nueva etapa de crecimiento con equidad.

Ha habido también deterioros en los niveles de vida de la población, pero éstos se achacaron siempre a efectos de la crisis; así pues, a juicio de las autoridades en turno si no se hubiera hecho lo que se hizo la situación del país sería aun peor. Al mismo tiempo, desde las esferas oficiales se insistió en que no se cometieron errores de concepción (en un tiempo sólo de "instrumentación") y las fallas se imputaron a factores exógenos: los terremotos, el precio del petróleo, la tasa de interés, los mercados bursátiles, etcétera.

En el texto que sigue se hace una primera aproximación a lo que se supone son los cambios estructurales, a la vez que se sugiere como hipótesis que el abatimiento de los niveles de bienestar ha estado asociado a dichos cambios y que, por lo tanto, sí existe responsabilidad de la política económica en cuanto a los mayores índices de desigualdad económica y social que padecemos.

FINANZAS PÚBLICAS: REORDENACIÓN Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Uno de los grandes desequilibrios que encontró la administración que tomó posesión hace seis años fue el ubicado en el expediente de las finanzas públicas.

La debilidad financiera del sector público y el anquilosamiento de su estructura fiscal se hizo evidente al finalizar el sexenio de López Portillo y coincidió fatalmente con la crisis crediticia internacional, en particular con lo que ha sido caracterizado como la quiebra del financiamiento soberano y cuyo rasgo fundamental se ha expresado desde finales de los setenta y a lo largo de la década en curso, en un problema de desfinanciamiento (Clemente Ruiz Durán, 1987).

En efecto, los grandes déficit del sector público propiciados por una estructura fiscal anquilosada, que no se adaptó con la suficiente celeridad a las necesidades de crecimiento e industrialización, fueron financiados durante una larga etapa con recursos externos, dado el exceso de liquidez internacional, bajas tasas de interés y un proceso eficiente y fluido de recursos a través de la banca privada internacional.

El anquilosamiento de la estructura fiscal que convivió y se desarrolló paralelamente con la etapa del financiamiento soberano, se expresó como un problema estructural cuando las tendencias financieras internacionales se revirtieron. Esto es, cuando el sistema crediticio internacional entra en su etapa de desfinanciamiento, se contrae la liquidez internacional, se elevan sustancialmente las tasas de interés, se deterioran los términos de intercambio y la banca privada internacional se vuelve reticente a renovar los flujos de recursos frescos, las estructuras anquilosadas de las finanzas públicas no pueden responder endógenamente a las necesidades del financiamiento. Tal es la situación que se presenta en 1982, expresada fundamentalmente a través de un déficit público que como proporción del producto inter-

no bruto alcanzaba el 17% (véase el cuadro 1). De ahí que para la nueva administración el saneamiento financiero del sector público se convierte en una cuestión central de su estrategia económica.

Como se recordará, el diagnóstico oficial de la crisis de 1982 reconocía tanto la existencia de causas coyunturales como estructurales. En él; se otorgaba un papel fundamental a las finanzas públicas. En consecuencia, la estrategia que habría de enfrentarla postulaba la necesidad inicial de reordenar la economía en el corto plazo, para instrumentar los cambios estructurales necesarios que colocaran al país de nueva cuenta en la ruta del crecimiento sostenido, justo y eficiente.

La política que pretendía la restauración de los equilibrios financieros se concentró en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, cuyos objetivos centrales fueron el combate a la inflación, la protección del empleo y la recuperación de las condiciones económicas del crecimiento. La política económica se orientó así a la contracción de la demanda, inducida por la política restrictiva del gasto público y la reducción del salario real, a la que se asocian a la vez las condiciones de escasez de divisas y los compromisos derivados del endeudamiento con el exterior.

El ajuste fiscal fue así una variable permanente a lo largo del sexenio. Bajo la concepción gubernamental, se entendió que la contracción del gasto público y el aumento de los ingresos del sector permitirían una reducción sustancial del déficit público, al que se achacaba la principal responsabilidad de la espiral inflacionaria. Reduciendo el déficit, en consecuencia, se reducirían presiones inflacionarias, pero además se induciría una contracción de la demanda agregada y de la actividad económica que disminuiría también los requerimientos de importaciones, con lo que se lograría restablecer el equilibrio en el frente externo de la economía.

Bajo esta concepción se articulan entonces diversas acciones orientadas a influir sobre el comportamiento de la demanda, de la oferta y de los precios. Las acciones sobre la oferta se basan en la reorientación del gasto público, en programas de protección a la planta industrial y, de manera fundamental, en lineamientos de moderación de las utilidades y los salarios.

La adecuación de la demanda al ritmo de expansión de la oferta se lleva a cabo a través de la reducción del déficit público, de la revisión de las tasas de interés, con decisiones fiscales que penalizan al consumo y con modificaciones en precios y tarifas públicas con la intención

de lograr un reacomodo del gasto. Así, la estrategia colocaba a la política de ingreso-gasto como el eje central de sus acciones en el logro de sus objetivos reordenadores.

Más en particular, el saneamiento de las finanzas públicas se postulaba en varios de los puntos del propio PIRE. En el punto uno, por ejemplo, se señalaba:

Disminución del crecimiento del gasto público. La reordenación económica plantea la austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno; se reordenan para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente para aumentar el ahorro público (Programa Inmediato de Reordenación Económica, 1982).

Respecto a los ingresos, en el punto seis del PIRE se precisa:

Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda. Para ello se profundizó la reforma fiscal para lograr mayor equidad y recaudación; se incrementaron los precios de los bienes y servicios que produce el sector público, con aumentos mayores para aquellos que consumen los grupos sociales de más altos ingresos relativos; y simultáneamente se está exigiendo mayor eficacia y productividad a la empresa pública.

Los planteamientos de la política fiscal no se agotaban en el postulado de sus objetivos reordenadores, sino que se proyectaban en aquellos que apuntaban hacia el cambio estructural de las finanzas públicas. El fortalecimiento del ahorro interno se planteó como línea estratégica fundamental, tanto con respecto al sector privado como al público.

El mantenimiento de la participación de inversión pública en la formación de capital, con énfasis en aquellos sectores donde es prioritaria la presencia del Estado, estará vinculado al aumento de su propia capacidad de financiamiento (Plan Nacional de Desarrollo, 1983).

Para alcanzar este propósito se planteó la necesidad de fortalecer los

ingresos públicos, racionalizar el gasto y reestructurar al sector paraestatal, guardando las prioridades de las empresas en las que se justifique la presencia estatal, pero eliminando aquellas que impliquen una innecesaria desviación de esfuerzos por parte del sector público.

Otra línea de acción fundamental dentro de la estrategia de cambio estructural fue la que se refiere al mejoramiento en la asignación de recursos financieros para evitar canalizarlos hacia proyectos de baja productividad social. En este sentido se planteó la reordenación de la inversión pública, concentrando recursos, mejorando la programación de las obras y su vinculación con otros proyectos complementarios, reforzando las normas que garantizaran la honestidad de su ejecución.

Es claro pues que la evolución de las finanzas públicas a lo largo del sexenio jugó un papel destacadísimo en la política económica que hizo frente a la crisis desde 1982. Reformas fiscales con la intención de inducir un menor endeudamiento y una mayor capitalización de empresas; revisión de la estructura de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos con la pretensión de reconocer costos sin trasladar ineficiencias y promover la mejor asignación de recursos; disciplina férrea presupuestal y reorientación del gasto fueron, en suma, los principales argumentos que, según el juicio gubernamental, han permitido el saneamiento de las finanzas gubernamentales.

¿Hasta qué punto ha sido así? ¿Después de seis años se ha operado un cambio estructural en el comportamiento de las finanzas públicas? ¿Los cambios son apenas parciales? ¿Cuáles son sus alcances?

La política de contracción del gasto público aplicada a lo largo de la administración tendió a concentrarse en el gasto programable, es decir, el destinado al consumo y la inversión, tanto a nivel del gobierno federal como en el sector paraestatal. En el caso del gobierno federal los renglones más castigados fueron el de consumo y el de transferencias reflejando una pérdida impresionante en su participación respecto al PIB. De igual forma, el gasto de capital se contrajo dramáticamente y pierde durante el periodo más de tres puntos porcentuales como proporción del producto interno.

En contraste, el gasto para servir la deuda interna y externa por parte del gobierno federal ha aumentado extraordinariamente. Este renglón ha ganado una participación en la estructura del gasto, pues pasó del 19.2% en 1981 a más del 50% en 1987. Su ganancia como proporción del PIB se incrementó del 5.5% a cerca del 15% en 1987. Lógicamente que el mayor gasto para hacer frente a esta carga ha

significado la postración del gasto programable (el destinado a consumo y a inversión).

En el sector paraestatal la evolución del gasto no fue muy distinta, pues prácticamente todo el sector se vio maniatado por la política de austeridad y salta a la vista también el retroceso en el gasto de inversión, cuya participación en el PIB se ha reducido en más del 50% de 1981 a 1987.

En el caso del sector paraestatal, el renglón de pago de intereses disminuyó por la política de asunción de pasivos seguida a todo lo largo del sexenio por parte del gobierno federal.

En lo que respecta a la estructura de la recaudación, ésta sigue mostrando una alta dependencia de los ingresos petroleros y el rezago de la recaudación no petrolera se ha hecho más agudo (por lo menos así se observó hasta finales de 1987). Los ingresos tributarios y no tributarios muestran una marcada rigidez, compensada, un poco, por la dinámica de la tributación indirecta. De este modo la tributación muestra una tendencia a apoyarse de manera creciente en los impuestos indirectos a costa de los gravámenes directos. El impuesto sobre la renta pierde participación en el PIB y se apoya cada vez más en la tributación de las personas físicas y no en los ingresos de las sociedades mercantiles. De hecho, hasta 1987 el Estado recaudaba más ingresos provenientes del ISR pagado por las personas físicas que el pagado por las empresas. Ambos fenómenos, el deterioro de la recaudación proveniente de las sociedades mercantiles y su concentración en la imposición indirecta, tuvieron severos efectos sobre la reconcentración del ingreso.

En la recaudación del sector paraestatal, la estructura de los ingresos sigue dependiendo de PEMEX. Los ajustes a los precios y tarifas públicas en el mercado interno compensaron las disminuciones de ingresos que provocaron las caídas de los precios internacionales del petróleo y de hecho la evolución positiva que muestran descansa en ese renglón, con fuertes efectos inflacionarios.

En suma, a pesar de los esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas por parte de la política económica durante los años ochenta, la estructura fiscal no ha podido superar su anquilosamiento. Ello se expresa en la permanencia y a veces agravamiento de por lo menos tres circunstancias: dependencia de los recursos petroleros, agudización de la debilidad tributaria y distorsión financiera.

El superávit primario alcanzado y mantenido prácticamente desde

1983, no se debe a un efectivo saneamiento fiscal, ni mucho menos a una favorable evolución de los ingresos públicos, sino que se apoyó en la severa contracción del gasto destinado a consumo e inversión y en el ajuste de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, con fuertes impactos negativos sobre el mercado interno y el nivel de precios. Ante la permanencia de la debilidad tributaria, el superávit sólo ha podido mantenerse mediante contracciones del gasto o mediante aumentos de precios y tarifas con los consecuentes efectos reactivos e inflacionarios.

Por su parte, el déficit financiero no ha podido abatirse por la carga de los intereses de la deuda interna y externa, misma que en lugar de haber disminuido su participación en el PIB, ha aumentado. Con ello, la proporción del déficit financiero respecto al producto es apenas ligeramente menor que la del principio del sexenio, y no es más alto por el sacrificio en inversión y consumo a que se ha sometido al país. En otras palabras, esto significa que en 1982 el déficit público era muy alto, pero se destinaba una proporción mayor del gasto al consumo y la inversión. Seis años más tarde, el déficit es casi de la misma proporción y el gasto al consumo y la inversión es muchísimo menor.

Debilidad tributaria y distorsión financiera, son circunstancias incompatibles con la despetrolización de las finanzas públicas y hablan de una estructura fiscal todavía anquilosada (véase el cuadro 1).

Ahora bien, por lo que respecta a la rectoría del Estado, hasta antes del Pacto de Solidaridad Económica estuvieron presentes más bien cambios de forma que intentaron inducir una mayor eficiencia de las empresas paraestatales en la actividad económica. Por ejemplo, el total del sector público en 1982 representaba el 23.3% del producto interno bruto, participación que se eleva para los dos años siguientes (sobre todo por la mayor participación de organismos y empresas) y que para 1985 representa el 22.9%.

Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse, el sector público si bien ha perdido algo de su participación en la economía (medida por su peso en la generación del producto interno bruto global), no puede decirse lo mismo para el personal ocupado en él. De acuerdo con las cifras disponibles, que llegan hasta 1985, en 1980 el sector público daba empleo al 17% de la población ocupada total; en 1983 al 20.5% y en 1985 al 21.4%.

Este proceso de "redimensionamiento del Estado" se agudizó en los últimos meses por los acuerdos contenidos en el Pacto, que especifi-

CUADRO 1. *Finanzas públicas (% del PIB) **

	1982	1983	1984	1985	1986 ^p	1987 ^p
Uso total de recursos (de caja)	16.9	8.6	8.5	9.6	16.0	15.8
Intermediación financiera	1.3	0.5	1.4	1.5	1.1	1.0
Déficit económico	15.6	8.1	7.1	8.0	14.9	14.9
Balance primario	-7.3	3.7	6.6	4.0	2.2	5.1
Balance operacional	n.d.	-0.5	-1.3	0.0	-1.5	1.4
Ingresos presupuestales	27.8	31.7	29.9	30.3	29.3	29.0
Petroleros	11.1	16.1	15.1	13.3	11.4	11.8
No petroleros	16.7	15.6	14.9	17.0	17.9	17.2
Gastos presupuestales	41.8	39.0	37.7	37.4	42.3	43.0
Gasto no programable	15.8	16.8	16.8	15.7	20.1	22.6
Intereses	11.8	12.7	12.4	11.7	16.9	19.6
Otros	4.0	4.2	4.4	4.0	3.2	3.0
Gasto programable	26.0	22.2	20.9	21.7	22.2	20.4
Gasto de operación	17.9	16.4	15.7	17.2	17.8	15.6
Gasto de inversión	8.1	5.8	5.2	4.5	4.5	4.8

* Cifras calculadas con base en el PIB revisado 1980 = 100.

^p Cifras preliminares.

caron el logro de metas tanto por lo que se refiere a la situación de las finanzas públicas, como al propio aparato productivo estatal. Mientras este proceso respondió a la idea de dotar al ente económico que condujo el desarrollo del país durante las últimas cinco décadas de una mayor eficiencia, podría no haber desacuerdo. Pese a ello se han practicado algunas medidas que a decir verdad poco favor le hacen a ese propósito.

En suma, las acciones adoptadas para reducir el gasto del sector público involucraron este proceso de redimensionamiento, que implicó, en algunos casos, la transferencia de empresas al sector privado. En diciembre de 1982 el número de empresas públicas era de 1 155 ubicadas en casi todos los sectores productivos. Hacia mediados de 1988 sólo quedaban 449 empresas de participación estatal en áreas seleccionadas. A pesar de ello, su impacto real medido en términos

de la participación del sector público en el PIB fue de sólo 2.5% y su efecto financiero sobre el presupuesto fue aproximadamente de 10%. En este sentido, cabe el argumento de que el efecto ha sido más bien marginal en términos del ahorro del sector público. En todo caso, existen muchas dudas sobre los criterios utilizados para decidir la venta, fusión, liquidación o desaparición de empresas paraestatales. No está suficientemente claro si prevalecieron criterios financieros o si la desincorporación se sustentó en criterios de eficiencia y productividad.

LA INFLACIÓN

Durante todo el sexenio, el combate a la inflación fue un objetivo de la política económica. Año tras año ese propósito se reiteró en razón de la ineficacia de las medidas instrumentadas para abatirla. De forma más que obstinada la principal responsabilidad del alto crecimiento de los precios se achacó sistemáticamente al desequilibrio fiscal heredado del sexenio anterior y, como vimos, sobre la posibilidad de reducirlo se trabajó arduamente. Mayores ingresos públicos derivados del ajuste permanente de precios y tarifas del sector paraestatal y los grandes recortes al gasto en consumo y en inversión, llevaron en breve plazo a la obtención de un superávit primario cuyo correlato inflacionario apenas se expresó en un descenso de 20 puntos en el ritmo de crecimiento de los precios, en contraste con la meta original propuesta para 1983 de reducirlo 50%.

El costo del ajuste significó, en términos productivos, una caída del 4.2% que, sin embargo, dada la contracción del mercado interno y la reducción del nivel de actividad económica permitió generar un excedente que se canalizó a pagar el servicio de la deuda externa (véase el cuadro 2).

Más allá del dramático costo social del sobreajuste fiscal de 1983, las autoridades gubernamentales consideraron que la economía había recuperado condiciones de equilibrio en distintos frentes y se propusieron iniciar el crecimiento para 1984, no sin que para ese año estuviera de nueva cuenta presente el objetivo de continuar abatiendo el ritmo de crecimiento de los precios.

Declarados los propósitos de recuperar el crecimiento de la economía, la política fiscal se flexibilizó pese a que seguía atribuyéndose la responsabilidad de la inflación al déficit fiscal. En 1984 la economía

se recuperó por el efecto de la flexibilización del gasto público y de un crecimiento moderado de la inversión privada, dados los estímulos fiscales que a esta última se le concedieron. El déficit público ya no disminuyó, pero sí en cambio el crecimiento de los precios. Esta vez la inflación cerró en un nivel de 59%, otros 20 puntos abajo del nivel del año precedente.

Iniciada la recuperación en 1984, el año de 1985 volvió a ser de crecimiento, aunque más moderado que el del año anterior. La inflación, sin embargo, cobró fuerza renovada y cerró a un nivel de 63.7% anual, tasa superior a la registrada en 1984. El año de 1985 ya no fue de expansión del gasto. Como se recordará, fue precisamente durante él cuando se iniciaron los recortes de personal del sector público, el congelamiento de plazas y la cancelación de programas de inversión, supuestamente no prioritarios. A pesar de las reducciones del gasto del sector público, la inflación no retrocedió. Se había iniciado ya un círculo vicioso en el que el sector público financiaba su gasto colocando crecientemente bonos de deuda pública a tasas de interés muy altas que abultaban el endeudamiento interno e impedían la reducción del déficit público nominal. Las altas tasas de interés empezaron a convertirse de este modo en un elevado costo financiero para las empresas, el cual trasladaban a los precios para proteger sus márgenes de utilidad.

Contrariamente a lo que se sostenía desde la visión del gobierno, la inflación se explicaba por el lado de la oferta, es decir, de los costos de producción. Tasas de interés, tipo de cambio en permanente devaluación y ajuste de precios y tarifas del sector público para seguir saneando las finanzas estatales, generaban presiones sobre los precios que se disparaban a niveles insospechados.

En efecto, 1985 fue el primer año en el que los precios del petróleo en el mercado internacional empezaron su inestabilidad y su baja acelerada que se hizo dramática en febrero de 1986. El impacto, como se sabe, fue más allá de lo previsto y la política económica respondió con nuevos ajustes a precios y tarifas públicos destinados al mercado doméstico. Para promover las exportaciones no petroleras (manufacturas) el tipo de cambio siguió devaluándose, constituyéndose en un subsidio significativo a los exportadores. Se abrió entonces un escenario de permanente elevación de costos que atizaba la inflación. El año de 1986 cerró así con un nivel de inflación superior al de 1982, esto es de 105.7%. El déficit público ya no pudo bajarse más y dada

la carga financiera del servicio de la deuda interna que se agregó a la externa, empezó a ser creciente. En la producción, el estancamiento se presentó.

Pese a las evidencias de que la inflación se disparaba por la elevación de los costos y la inercia, la política de 1987 se aferró a sus postulados dogmáticos. Promovido desde medios gubernamentales, el mercado de valores se desarrolló vertiginosamente sin regulación oficial alguna (permitiendo violaciones a la ley), lo que propició que la especulación y la inestabilidad financiera se apoderaran del ambiente económico pese a que al mismo tiempo se presentaban síntomas de recuperación productiva.

El anuncio por parte del partido oficial de su candidato a la Presidencia de la República, concedió a los inversionistas del sistema financiero no bancario una semana más para realizar sus ganancias antes del desplome bursátil que precipitó la salida de éstos del mercado y la compra desmesurada de activos financieros foráneos. Frente a esto, todavía en noviembre el Banco de México respondió en perfecta congruencia con la ortodoxia que le ha caracterizado retirándose del mercado cambiario y decretando una nueva devaluación del tipo de cambio libre. La medida desató la especulación de comerciantes y productores y el nivel de precios se destapó, sin que al parecer hubiera algo que lo parara. El año de 1987 cerró con una inflación histórica de 160%.

Por eso entró en vigor el Pacto de Solidaridad Económica, un programa antinflacionario concertado con los principales actores y sectores que participan en la economía. El pacto condujo a una sensible disminución de los precios en muy breve plazo. De tasas de inflación superiores al 15% en enero a 1%, y menos, en septiembre. Ello implicó costos: el deterioro de los salarios reales y la recesión en el segundo semestre del año, entre los más graves.

A estas alturas todavía no es posible declarar si el pacto tendrá éxito en términos de haber desaparecido la memoria inflacionaria y por ende la inercia que lleva a incrementos crecientes del nivel de precios. Parece exagerado el que vayan a permanecer congelados varios precios durante el tiempo de vigencia del programa, porque quienes fabrican esos productos ansiarían la más pequeña liberación de los controles para intentar recuperar el rezago que sus precios han tenido.

Si todo saliera bien, 1988 cerraría con una inflación de alrededor del 60%, cifra lejana de los niveles que en algún tiempo se planteó

el gobierno, pero que proyectada hacia adelante mostraría niveles de precios semejantes a los internacionales. Ello sería el resultado, en todo caso, de la introducción de factores heterodoxos en la aplicación de la política económica distintos a los que se habían ensayado en años anteriores, esto es, la introducción de controles y las medidas concertadas. La lección más importante del pacto parece consistir en que tiene más éxito una economía administrada, con controles, que dejarla al libre juego de las fuerzas del mercado.

CUADRO 2. *Marco macroeconómico*

	1982	1983	1984	1985	1986 ^p	1987 ^r
PIB (var. % real)*	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-4.0	1.4
Variación bruta de capital * (var. % real)	-16.8	-28.3	6.4	8.1	-12.0	-0.7
Precios (var. %)						
INPC diciembre/diciembre	98.8	80.8	39.2	63.7	105.7	159.2
INPC promedio	38.9	101.9	65.4	57.7	88.2	131.8
Asegurados permanentes IMSS (var. %, diciembre-diciembre)	-0.5	2.4	8.3	4.2	2.7	6.8

^p Cifras preliminares.

* Cifras calculadas con base en el PIB revisado 1980 = 100.

EL IMPACTO REGIONAL DE LA CRISIS

Este país, que tradicionalmente ha sido una nación centralizada (en todos los sentidos) a lo largo de este siglo ha contemplado el crecimiento acelerado de los núcleos urbano-industriales de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Sin embargo, este perfil regional muestra signos de un ligero cambio que probablemente sea compatible con un nuevo modo de desarrollo.

En estos últimos años se observó que la crisis ha golpeado más duramente las regiones y los centros económicos asociados a la produc-

ción y distribución de bienes y servicios relacionados con el mercado interno.

Lo anterior, desde luego, se combina con la caída de los ingresos, particularmente de los salarios reales. Pero mientras estos espacios retroceden en términos de consumo e ingreso regional, otras regiones y centros productivos observaron un crecimiento bastante dinámico. Estas regiones son aquellas que se han asociado a la exportación de bienes de todo tipo. Por ejemplo, Michoacán se ha especializado en ciertos frutos y la carne de cerdo; Zacatecas, en la exportación de minerales, y Coahuila y Sonora en maquiladoras, agricultura de exportación (jitomates, manzanas, peras, etcétera) y manufacturas vinculadas a una moderna planta industrial. Por lo tanto, es posible aventurar la hipótesis de que progresivamente tendrán un ingreso más dinámico y elevado aquellas regiones ligadas al modelo de crecimiento hacia afuera (Rolando Cordera y González Tiburcio, "Saldos productivos y sociales, 1982-1987").

Por otro lado, los centros tradicionales (México, Monterrey y Guadalajara) han sido los más perjudicados por la crisis. La causa de este deterioro es múltiple, pero básicamente está relacionada con el rol de productores y distribuidores de bienes y servicios para el mercado interno, por lo que la caída de la demanda interna ha provocado una agudización de la crisis en los centros tradicionalmente dinámicos. Desde luego, la profundización de la recesión ha generado una multiplicación de los problemas de desocupación y caída del ingreso, puesto que estas regiones son las que ocupan los primeros lugares en la participación espacial del producto, el ingreso y el empleo. Particularmente, la ciudad de México sigue manteniéndose —por mucho— en el primer lugar de la participación en producto, ingreso, empleo, comercio, ganancias, etcétera.

Por ello es posible afirmar que la descentralización real del país responde más a fenómenos que tienen que ver con los nuevos patrones de la demanda, más que a los efectos de la política de descentralización. Esta última en muchos casos fue ineficaz o incompleta en razón de que en ocasiones se descentralizan facultades pero no se descentralizan en igual magnitud los recursos. Sólo la descentralización del propio gobierno federal se puede considerar relativamente eficaz.

No obstante, el gasto público federal sigue ocupando alrededor del 90% del gasto total, dejando el restante 10% a los gobiernos estatales y municipales. La crisis económica y la política de ajuste no han tenido

los mismos efectos, ni sus consecuencias han sido de la misma magnitud en las distintas regiones del país. Pese a ello, se mantiene una desigualdad económica y social intra e interregional; hay un cambio en el perfil del dinamismo en términos territoriales.

Es posible que esta tendencia no sólo sea coyuntural, sino por el contrario, una fuerza que modele en el largo plazo una (probable) nueva distribución regional de la riqueza.

CUADRO 3. *Sector financiero*

	1982	1983	1984	1985	1986 ^p	1987 ^p
Captación financiera (saldo mmp)	3 094.6	5 194.0	8 843.1	13 080.1	26 687.6	69 491.6
Crecimiento real (%)	-10.0	-7.1	6.9	-9.7	-0.8	0.5
Captación bancaria (saldo mmp)	2 280.4	4 707.4	7 996.8	11 669.5	23 270.0	55 463.0
Crecimiento real (%)	-14.5	-8.9	6.7	-10.6	-3.3	-8.0
Crédito a los sectores privado y social (banca múltiple) (saldo mmp)	1 268.7	1 821.4	3 374.8	5 167.0	8 742.0	23 857.0
Crecimiento real (%)	-37.2	-20.6	16.4	-6.5	-17.7	5.3
Tipo de cambio (depreciación promedio %)						
Libre	133.3	162.8	23.2	67.5	105.6	120.4
Controlado (ventanilla)	n.d.	109.2	39.6	53.2	137.9	123.6
CPP nominal diciembre (%)	46.1	56.4	47.5	65.7	95.3	104.3

^p Cifras preliminares.

MÉXICO Y LA ECONOMÍA MUNDIAL

Otro renglón donde se aduce ha habido un cambio estructural es en el de la inserción de la economía mexicana en la mundial. La estrategia de cambio estructural aquí se delineó en cuatro aristas: el fomento de las exportaciones, la racionalización de la protección, la atención de las franjas fronterizas y las negociaciones comerciales a

nivel internacional. Todo esto debía haber conducido a que los productores mexicanos se hubieran convertido en agentes más eficientes para que produjeran con calidad a bajos precios, pudiendo así exportar y brindar entonces las divisas que el país requiere tanto para cumplir con sus compromisos financieros como para poder financiar el proceso de desarrollo.

Con respecto al fomento a las exportaciones, la estrategia implicó la creación de condiciones macroeconómicas a partir de las cuales el país exportara más y sus ventas al exterior fueran más diversificadas para ya no depender de un producto que, por lo demás, no puede por sí solo fijar su precio de venta. Por ello, el principal apoyo practicado fue la subvaluación de la moneda nacional frente al dólar. El tipo de cambio desde el mes de diciembre de 1982 favorecería las exportaciones, sobre todo las de manufacturas. Los resultados están a la vista. Las exportaciones no petroleras que en 1982 eran una proporción pequeña del total, para el presente año serán prácticamente dos terceras partes del total exportado.

De esto se desprende que tal clase de exportaciones ha registrado en estos años altas tasas de crecimiento, a excepción de 1985 año en el cual comparadas con las del año anterior disminuyeron un 6.11%. Para darse idea de lo que ha sido este proceso, mencionemos las tasas de crecimiento: en 1983 fue de 20.42%; en 1984, de 18.74%; en 1986, de 45.93%; en 1987, de 24.9%, y para 1988, es probable que superen el 15%.

No obstante el desempeño favorable que han registrado las exportaciones no petroleras, el total de exportaciones puede decirse que no habrá cambiado a lo largo del sexenio por las bajas continuas del precio internacional del petróleo que han significado para el país una menor entrada de divisas. Esto fue cierto para 1985, pero sobre todo para 1986. De hecho, después del gran crecimiento que se registró en 1984, cuando las exportaciones totales rebasaron los 24 mil millones de dólares, en 1988 no se tendrán más divisas por este concepto que en 1983.

En realidad, si el precio del petróleo no hubiera caído en estos años, y las exportaciones no petroleras se hubieran comportado de la misma manera, México registraría para 1988 poco más de 27 mil millones de dólares de exportaciones totales, con lo cual probablemente fuera el país más exportador de América Latina, superando a Brasil y quizá también hubiera rebasado a Corea del Sur. Pero este tipo de razona-

miento no es muy válido porque si no hubiera caído el precio del crudo la economía no se hubiera precipitado a la recesión, y ésta no hubiera impulsado las exportaciones de manufacturas. Porque hay que decir que ese comportamiento, tan festejado en las esferas oficiales, de las exportaciones no petroleras ha tenido dos ejes que han sido los bajos niveles de actividad económica —para no hablar del estado recesivo en que hemos vivido— y la política cambiaria. Innumerables investigaciones muestran cómo las ventas al exterior de manufacturas se ven estimuladas por la caída del mercado interno: los productos cambian de destino. Si la economía hubiera registrado tasas de crecimiento cercanos al 4% anual, es seguro que este tipo de exportaciones no hubiera aumentado tanto. La recesión que implica la no generación de puestos de trabajo —y en algunos casos su destrucción— puede ser vista como uno de los costos que la economía y la sociedad tuvieron que pagar para exportar más.

El otro estímulo para las exportaciones no petroleras ha sido el tipo de cambio. Pero esta variable es de primordial importancia en el rumbo que tomen los precios, como se ha podido observar antes y durante el Pacto de Solidaridad Económica. El precio del dólar impacta precios ya sea directamente por la vía de mayores costos —puesto que las importaciones de insumos para la producción cuestan más—, o bien indirectamente a través de la generación de expectativas en los agentes económicos que después de una devaluación o con un deslizamiento aumentan los precios de sus bienes porque lo anterior les indica que va a haber inflación y entonces ellos quieren adelantarse.

La política cambiaria ha tenido efectos inflacionarios hasta el punto de conducir a la economía mexicana a una inflación inercial en la cual se generó la memoria inflacionaria que antes no existía lo cual permitía que ciertas políticas antinflacionarias tuvieran algún éxito. No por otra cosa una de las principales palancas desinflacionarias del pacto ha sido el anclaje del tipo de cambio durante prácticamente un año. Y se sabe que lo dañino de la inflación no es en sí mismo que aumenten los precios, sino la distorsión que crea en la economía ya que hace muy complicada la planeación, pero sobre todo los grandes, enormes efectos que ella tiene en la distribución del ingreso, afectando a la población de menores recursos, pues la inflación no es (como a veces se piensa en el Banco de México) un fenómeno monetario sino distributivo.

En suma, se diversificaron nuestras exportaciones, pero los costos

que se tuvieron que pagar fueron muy altos: la inflación y la recesión. Preguntas clave para el próximo gobierno son: ¿puede exportar más sin bajos niveles de actividad económica? ¿Los exportadores nacionales requerirán siempre del subsidio que significa el tipo de cambio subvaluado?

Por lo que se refiere a la racionalización de la estructura de la protección, todavía parece ser temprano como para evaluar si se ha dado un cambio estructural significativo que muestre resultados favorables. Hay un dato aleccionador y que evidentemente sí representa un cambio: sólo una mínima parte de las fracciones arancelarias están sujetas a permiso previo de importación (no más del 6%), lo cual es contrastante con lo que existía a principios de sexenio cuando prácticamente el 100% de las fracciones requerían de permiso para su entrada al país.

Pero no sólo la protección está basada ahora en aranceles, sino que la estrategia también ha impulsado la disminución arancelaria y de sus niveles. En 1982 el arancel máximo era de hasta 100%, y en 1983 había 13 niveles arancelarios. En cambio ahora, sobre todo a partir de la implantación del Pacto de Solidaridad Económica, el arancel máximo es de 20% (el arancel promedio es de 9.9%) y sólo hay cinco niveles. El principal objetivo por el que se han decretado estas medidas ha sido, en los últimos tiempos, la lucha contra la inflación porque, teniendo un tipo de cambio fijo y aranceles bajos, los productores nacionales compiten directamente con los extranjeros. Al suceder así las cosas no hay muchas posibilidades de que aumenten fácilmente sus precios porque eso en los hechos equivaldría a no vender. Las empresas quedan entonces atrapadas: no pueden ajustar libremente sus precios, pero podría ocurrir que por lo mismo quebraran. Esta última posibilidad es dañina pero ha sido vista por el gobierno como un costo que en todo caso deben pagar las empresas ineficientes, aunque no se repara mayormente en los efectos que sobre los niveles de empleo pudiera tener esto. Por lo demás, la apertura comercial, tan radical, ha pecado de discriminatoria. Las empresas que se ubican en las ramas automotriz y farmacéutica se han beneficiado de poder contar con prohibiciones de importación. Con el pretexto de que exportan y de que lo pueden hacer en mayor medida, dentro del país venden a precios elevados y en no pocos casos producen ineficientemente. Quizá sea una simple coincidencia, pero ambas ramas están en manos de extranjeros.

La racionalización de la protección también comprendió la desaparición de los precios oficiales de importación. Se piensa que el mero hecho de estar adherido al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) lo hace disfuncional e innecesario. De cualquier manera es un proceso que se vino dando desde 1983. En ese año había mil 380 fracciones de la Tarifa de Impuesto General de Importación con precio oficial; en 1986, quedaban 960, y para 1987, alrededor de 50.

En lo tocante a las negociaciones comerciales y la búsqueda de mejores relaciones a nivel bilateral, multilateral y regional, las cosas han funcionado relativamente bien porque en muchos casos, mediante acuerdos, México ha podido desplazar competidores. Se han suscrito múltiples acuerdos bilaterales para ya no depender de un sólo mercado. Quizá el caso más significativo en este renglón sean los mayores índices de comercio (aunque también de financiamiento y de inversión extranjera) con la Comunidad Económica Europea, y sobre todo con Japón. Por esta vía, no obstante los bajos ritmos de crecimiento de la economía mundial y sus correspondientes bajas tasas de crecimiento de las importaciones, México ha encontrado posibilidades de hacer aumentar sus exportaciones.

Multilateralmente, el gobierno del presidente De la Madrid tomó la decisión más importante al suscribir el GATT en 1986. Aunque siempre dio la impresión de que ya era una decisión tomada de antemano, el proceso se dio mediante una consulta llevada a cabo por el Senado de la República. Éste estimó que no había inconvenientes de ningún tipo para iniciar negociaciones con el organismo internacional, por lo que el presidente autorizó a empezarlas. Son dos años de pertenencia y participación y es posible emitir, con base en lo que ha ocurrido en ese tiempo, una opinión. La economía mexicana no se ha quebrantado como mucho se pensó. Tal vez porque esta economía ya estaba muerta y no se había advertido, los cierres de empresas no pueden ser adjudicados a la suscripción de ese acuerdo. Antes se podría culpar a la política crediticia, a la deuda, o a cualquier otra cosa. Pero ni siquiera la apertura llevada a sus extremos ha sido responsabilidad del GATT, ha sido una decisión gubernamental.

En el terreno de lo que ha servido el GATT en las disputas comerciales y su contribución para darle salida a las dificultades, hasta la fecha es poco lo que puede decirse. Sin embargo, es posible señalar la resolución favorable que dio cuando rechazó el que Estados Unidos

quisiera imponer un gravamen a la importación de petróleo crudo que de ser implantado México se perjudicaría gravemente. Pero todavía está por verse si sus dictámenes tienen la suficiente fuerza como para hacer que ese país los cumpla dado su comportamiento de otorgarle más peso a lo que diga el presidente o el Congreso que a las disposiciones de organismos internacionales, cuyas reglas, si bien se ha obligado a cumplirlas, también ha expresado que no puede hacerlo hasta el grado de ser incompatibles con decisiones internas. Desde luego que ese país utiliza en cambio el chantaje y las presiones comerciales para que las otras naciones sí se comporten en correspondencia con las normas del GATT. Así, lo que parece haber es un anquilosamiento del GATT: los países constantemente violan el acuerdo y no siempre se cuenta con los medios para hacer que cumplan con lo que se obligaron a cumplir.

Pero como mecanismo de defensa, el GATT no le ha dado a México los mejores resultados. El ejemplo a la mano, y de considerable importancia, es cómo Estados Unidos ha manejado su Sistema Generalizado de Preferencias. A México se le ha ido quitando paulatinamente la posibilidad de participar en él. En términos tanto relativos como absolutos, nuestro país se ha visto más afectado que Brasil, Corea del Sur o la misma Nicaragua, dado que Estados Unidos impuso como regla a los demás países para gozar de las ventajas del sistema de preferencias acciones y actitudes políticas de corte "democrático". Como el sistema permite importaciones libres de impuestos y los países subdesarrollados incluidos en él resultan favorecidos porque los consumidores norteamericanos pueden aumentar su demanda y los países sus ventas, lo crucial es la discrecionalidad con que el gobierno estadounidense lo ajusta a sus más estrictos intereses, lo cual es notable en el hecho de que en 1984 el Congreso estableciera que el presidente retiraría del *satus* de entrada sin arancel a cualquier país "que no dé pasos para otorgar los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos" a sus ciudadanos. Frente a esto el GATT poco ha hecho.

El GATT ha servido como foro. De la reunión en Punta del Este en Uruguay en septiembre de 1986, surgieron cuatro conclusiones. Se acordó que no hay salida posible al entrampamiento financiero sin mercados de mercancías de los países industrializados, abiertos y alejados, por ende, del proteccionismo. Pero si bien se reconoce que lo financiero y lo comercial forman parte de un mismo problema, los industrializados han impedido el avance de una solución a la deuda.

En segundo lugar, los países del Tercer Mundo lograron que se desarrollara una ronda de negociaciones cuyo plazo previsible es de unos diez años en el cual puedan definirse reglas comerciales.

En tercer término se acordó acercar poco a poco el comercio agrícola mundial a los señalamientos específicos del GATT con vistas a liberarlo de diferentes restricciones cuantitativas y a disminuir tarifas arancelarias.

Finalmente, el GATT incorporó a la ronda de negociaciones el tema del comercio de servicios, para lo cual se intentará establecer un marco multilateral de principios y reglas para hacer de ese comercio algo transparente y, paulatinamente, libre. De este modo, las negociaciones continúan y así será durante un buen número de años. De no haber pertenecido México al GATT no hubiera podido participar en la confección de reglas que en el futuro inmediato y mediato serán de enorme trascendencia para su economía.

Por lo que toca a la política de atención a las franjas fronterizas, el dato más importante es que como nunca —y quizá como en ningún otro país— en estos seis años la industria maquiladora de exportación vivió un verdadero auge. Para darse idea de lo que ha sido este proceso, mencionemos que en 1982 había 588 plantas, y en 1988 la cantidad es de 1 220. Es evidente que este intenso crecimiento ha encontrado en el costo salarial uno de sus principales argumentos: el costo en dólares para ciudades de la frontera norte en salario mínimo por hora pasó de 1.38 en 1982 a 0.49 en 1987, esto es, una reducción de casi dos terceras partes.

En términos del valor agregado por la industria maquiladora las cosas no son distintas. Salvo en el caso de 1985 en que se registró una disminución, el valor agregado en 1982 fue poco menos de 700 millones de dólares y más de 1 500 millones en 1987.

En 1982 el producto interno bruto de las maquiladoras fue de 343 millones de dólares a precios de 1970. Para 1987 esa cifra se había duplicado, pues fue de 692.2 millones de dólares. Más impresionante resulta el avance de las maquiladoras si se observa la participación de las mismas en el total del PIB manufacturero. En efecto, en 1982 fue el 2%, y en 1987 el 4.2%.

En cuanto a la importancia de esta industria en la generación de empleos, es claro que se ha vuelto una actividad imprescindible. En 1982 daban empleo a 122 mil 500 trabajadores, en 1987 a 325 mil, lo cual implica un aumento del 160%. De modo que si es juzgada la

instalación de plantas por sus efectos sobre la ocupación, es indudable que ha cumplido con un buen papel. Ello es más cierto cuando se observa que en 1982 el empleo en las maquiladoras era el 4.9% del total del empleo en la industria manufacturera; en cambio, para 1987 esa proporción era ya del 14.3%.

Vista como productora de divisas para el país, esta industria también ha tenido avances importantes: en 1982 realizaba exportaciones por un total de 851 millones de dólares y en 1987 por mil 572 millones de dólares.

Por los datos mencionados pareciera que la actividad maquiladora ha traído beneficios para el país. Todavía está por darse una discusión a nivel nacional sobre las formas y el contenido que debe tener este tipo de empresas, no sólo en lo tocante a la propiedad, sino también en que es lo mejor social y nacionalmente hablando. Socialmente su trascendencia no puede negarse: es en las ciudades fronterizas donde la Encuesta Nacional de Empleo Urbano reporta las más bajas tasas de desocupación en comparación con otras partes del país. Nacionalmente, vistas las cosas por el lado de la integración no parece haberse avanzado significativamente: el contenido nacional de la industria maquiladora en 1986, por ejemplo, fue en promedio para materiales y componentes, del 1%, y de materiales de empaque para el mismo año, de 6%.

No se trata, necesariamente, de proponer una mayor integración de las maquiladoras con la planta productiva nacional, pero sí de dotarle al proceso de instalación de plantas de una dirección básica que de ningún modo debe ni puede darle el mercado.

En conclusión, la búsqueda de un cambio estructural por lo que se refiere a la inserción de México en la economía mundial —y que ha comprendido los rubros de fomento a las exportaciones, racionalización de la protección, las negociaciones internacionales y la atención a las franjas fronterizas— dista mucho de haber tocado a su fin. Ni siquiera puede decirse en términos apropiados que el país haya dejado atrás la dependencia o el desequilibrio. Está por verse si las exportaciones pueden aumentar con un ritmo de crecimiento económico tal que absorba los incrementos anuales de la población económicamente activa; si en una economía en crecimiento las importaciones no se dispararían y si la nueva estructura de la protección es funcional para edificar una planta productiva a la altura del siglo XXI; si nuestra permanencia en el GATT, más allá de las declaraciones nos protegerá

en el comercio de servicios, sobre todo financieros, y si la tendencia a la desaparición de los subsidios agrícolas no provocara un enorme daño a nuestra agricultura; si la actividad maquiladora no avanza en un claro sentido desnacionalizador sin grandes ventajas en el terreno económico y con costos cada vez mayores en lo que se refiere a la protección del medio ambiente y a las finanzas públicas, ya sean federales, estatales o municipales. En fin, si la inserción de nuestra economía es justa, moderna y benéfica para los mexicanos. Por lo pronto, los cambios o las insinuaciones de cambios en cada una de las grandes estrategias, poco podrán hacer de mantenerse a niveles tan elevados al servicio de la deuda externa.

CUADRO 4. *Sector externo*
(millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986 ^p	1987 ^p
Cuenta corriente	6 221.0	5 418.4	4 238.5	1 236.7	-1 672.7	3 881.2
Balanza comercial	6 792.6	13 761.1	12 941.7	8 451.6	4 598.6	8 433.3
Exportaciones	21 229.7	22 312.0	24 196.0	21 663.8	16 031.0	20 656.2
Petroleras	16 477.2	16 017.1	16 601.3	14 766.6	6 307.2	8 629.8
No petroleras	4 752.5	6 294.9	7 594.7	6 897.2	9 723.8	12 026.4
Importaciones	14 437.1	8 550.9	11 254.3	13 212.2	11 432.4	12 222.9
Maquiladoras	851.3	818.4	1 155.3	1 267.5	1 294.5	1 572.5
Turismo (Neto)	618.2	1 183.2	1 304.1	1 055.4	1 171.5	1 490.2
Reservas brutas (Saldos)	1 832.3	4 933.1	8 134.0	5 805.6	6 790.6	13 715.0

^p Cifras preliminares.

CAMBIO ESTRUCTURAL: LA POBREZA

La crisis y la política económica han engendrado el que tal vez sea el principal cambio estructural en la economía y sociedad mexicanas: el empobrecimiento del país, su esfera productiva y su población. Lo que ha acontecido con la producción, la producción por habitante, las remuneraciones de los trabajadores, la distribución del ingreso, los niveles de empleo, el gasto estatal destinado a "lo social", y la insatis-

facción de las necesidades de alimentación, salud, vivienda y educación, hablan de un retroceso que será difícil superar en pocos años, aun haciendo el esfuerzo correspondiente para encarar estos problemas.

En términos de producción, el retroceso es bastante claro: suponiendo que el producto interno bruto en 1988 registre una tasa de crecimiento del -1.5% —tal y como se prevé— tendremos en el presente año una producción total de bienes y servicios de alrededor de 3% menor que la de 1981. Desde luego que a lo largo de todos estos años han influido distintos problemas que acarrear un comportamiento no deseado. En 1982 el PIB creció al -0.6% , en 1983 al -4.2% , en 1984 al 3.6 , en 1985 al 2.6 , en 1986 al -4.0 , en 1987 al 1.4 , en 1988, presumiblemente podría ser al -1.5% .

Para que se registrara esa evolución ha contado la disminución de los precios del petróleo en 1982, en 1985 y en 1986. En otras ocasiones se han dado incrementos en las tasas de interés internacionales que han obligado a erogar una cantidad mayor de recursos financieros. En otras oportunidades el crédito contratado no ha llegado en los plazos esperados como en 1987, etcétera. Pero lo que en definitiva ha sido una constante a lo largo de todo este tiempo ha sido la política de ajuste y de características ortodoxas que se ha instrumentado durante el periodo 1983-1988. Frente a cualquier adversidad, las respuestas fueron siempre la contracción económica por la vía del recorte a los presupuestos gubernamentales, la astringencia crediticia al sector privado y el control monetario, además de conducir a nuevas bajas en los niveles de vida de la población.

Con tal comportamiento de la producción de bienes y servicios y con una tasa de crecimiento de la población de alrededor del 2% , era lógico que para 1988 el producto por habitante, el indicador más socorrido para dilucidar el nivel de desarrollo de un país, se encuentre en montos bajísimos, comparables a los de hace más de una década, echando por la borda el crecimiento fuerte del auge petrolero. Así, el PIB por habitante será de más o menos 16% menor al que existió en 1981. Ni siquiera es atribuible en ninguna medida al crecimiento de la población, porque este es de los más pequeños que ha habido en la historia del país.

Por su cuenta, el desempleo ha aumentado considerablemente y la imposibilidad de crecer en el corto plazo a tasas que permitan absorber el incremento anual de la fuerza de trabajo hacen que se proyecten

las tasas de desempleo más atroces. Valga decir que en 1981 la tasa de desempleo abierta en el mercado formal de trabajo fue de 3.4% de la población económicamente activa; para 1982 fue de 7.4; en 1983, de 11.7, y de entonces a la fecha no ha cesado de aumentar hasta llegar en 1987 al 22.9. Previsiblemente, en 1988 podría llegar al 27.4%. Lo que estas cifras indican es que una de cada cuatro personas en edad de trabajar no tiene ocupación remunerada a lo largo y ancho del país.

Pero aun los que contaron con empleo en esta época no vivieron momentos de felicidad. Los ingresos de los asalariados se han visto constantemente disminuidos porque han sido la palanca principal para las políticas de ajuste y antinflacionarias. Datos del Congreso del Trabajo, elaborados con cifras de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, indican que hasta antes del Pacto de Solidaridad Económica los salarios mínimos habían perdido aproximadamente un 43% del poder adquisitivo que tenían en 1982, y que durante el pacto han disminuido un 17% adicional su nivel real.

El castigo a los salarios, junto a la política de subvaluación continua de la moneda nacional, han conducido a que México sea, después del Perú, el país de América Latina con menores salarios. Sin contar los años recientes, en 1985 el nivel salarial de Argentina y Brasil superaban al de México en 1.6 veces, y Colombia en 2.3 veces. En 1975 Estados Unidos tenía un salario 4.4 veces el de nuestro país; para 1985 la diferencia había crecido hasta 10.4 veces. En 1975 Japón y Francia registraban un salario 3 veces superior; diez años después era ya de ocho veces (Arroio y Fuentes, "El poder adquisitivo del salario").

Lo anterior ha conducido a que las remuneraciones a los asalariados hayan disminuido dramáticamente tanto en el producto interno bruto como en el ingreso nacional disponible, ocurriendo así una reconcentración del ingreso y la riqueza. La remuneración de asalariados en 1977 era el 42.2% del ingreso nacional; para 1984, sólo el 31.31%. En cambio, el excedente de explotación —concepto que considera a las utilidades y a todos aquellos ingresos distintos del salario—, pasó de representar el 53.9% en 1977 al 63.8% en 1984.

En cuanto al PIB, la participación de los salarios fue en 1977 de 39%, y en 1984 el 27.7%. El excedente de explotación fue de 49.6% en 1977 y de 56.5% en 1984. Las proyecciones correspondientes a este tipo de distribución del ingreso indican una concentración todavía mayor para los años recientes que los datos arriba consignados. Se

desprende que el peso de la crisis no ha sido equitativo entre los sectores. Esto, que lo sabe, siente y sufre cualquiera, no siempre se puede documentar, por lo cual suele presentarse un panorama radicalmente distinto al de la realidad.

De este modo, la política económica reforzó la reconcentración del ingreso en un contexto inflacionario, incluso por la vía fiscal. El gasto público, y particularmente el gasto social, han decrecido extraordinariamente en términos reales. El impacto de la disminución del gasto social afecta cuantitativa y cualitativamente la dotación de bienes y servicios básicos relacionados en forma directa con el bienestar de la población. Como proporción del gasto público total, el gasto social ha pasado de 17.2% en 1981 a un 9.2% en 1987. Como proporción del PIB, el gasto social ha disminuido en el mismo periodo casi un tres por ciento (Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, "La política social: 1983-1988").

La caída del gasto social, la disminución de las remuneraciones salariales y el proceso concentrador del ingreso y la riqueza, han generado costos sociales de gran magnitud que llevan necesariamente a la conclusión de que durante estos últimos años el bienestar social se ha estancado y en algunos sectores ha involucionando hasta llegar a niveles similares a los de la primera mitad de los años setenta.

Si bien es cierto que en el discurso gubernamental la política social ha ocupado un lugar preponderante en la agenda sexenal, los resultados distan mucho de ser satisfactorios. La escasez de recursos financieros y la reestructuración de las finanzas públicas han discriminado notablemente el gasto social (corriente y de inversión) lo que aunado a la caída del salario ha conducido a un rezago considerable en la alimentación, salud, educación y vivienda de la mayor parte de la sociedad.

Las condiciones vitales de la mayoría de los mexicanos han sufrido un proceso acelerado de deterioro, mismo que se considera ya de carácter estructural, y que, por tanto, tardará muchos años en recuperarse.

Además, estos rezagos se enfrentan a un nuevo modelo de desarrollo que al parecer no contempla específicamente la recuperación de los niveles mínimos de bienestar en el corto y mediano plazos. Por otro lado, los instrumentos clásicos que impulsarían una recuperación de los índices vitales han perdido, por diversas razones, su poder de resolución, por lo que ahora y en el futuro cercano será más difícil com-

batir los rezagos en el bienestar social. En términos particulares la crisis afecta a todos los órdenes del bienestar. La alimentación, la salud, la educación y la vivienda han sufrido un estancamiento y, en casos concretos, un retroceso que seguramente se encuentran entre las consecuencias nefastas de este proceso degradador.

En relación con la alimentación y los niveles de nutrición, la ya tradicional mala nutrición de la mayoría de los mexicanos se ha visto muy dañada por la disminución del ingreso, la desaparición de subsidios y otros factores (como la caída en los niveles de ocupación). Esto ha contribuido a un cambio en el patrón de consumo de la población. El consumo alimenticio se ha intensificado frente al consumo de bienes duraderos, por ejemplo, incrementándose fundamentalmente el consumo de alimentos básicos (Rosalba Carrasco y Enrique Provencio).

Sin embargo, hay una paradoja: se gasta más —relativamente— en alimentos básicos pero se accede a una peor alimentación. Por ejemplo, la caída en el consumo de carne de res es de casi un 50% de 1982 a 1986. Por otro lado, el consumo de leche y huevo también involuciona notablemente: de 1980 a 1986 el consumo de leche por persona ha decrecido un 40% y el consumo de huevo se ha mantenido relativamente estancado (Rolando Cordera y González Tiburcio, “Saldos productivos y sociales: 1982-1987”).

En otros términos podemos decir que la ingestión de calorías ha caído en los últimos años en alrededor de 25% mientras que la de proteínas (de origen vegetal y animal) disminuyó en el mismo periodo en cerca de 20%.

Todos estos elementos pueden configurar, incluso, un patrón de consumo asociado a la “nueva modernidad”. En lo relativo a la salud, la disminución de los índices nutricionales, del ingreso y del gasto social, han afectado profundamente los servicios y los niveles de salud. Cuantitativa y cualitativamente ha habido un estancamiento en la oferta de servicios del sector salud.

La participación del gasto de salud como proporción del PIB o del gasto público total, es la más baja de las últimas dos décadas, lo que afecta directamente el nivel de cobertura del servicio y la calidad del mismo (Rolando Cordera y González Tiburcio). Por ejemplo, el número de personas sin cobertura de servicios institucionales de salud creció de 1981 a 1985 en casi cuatro millones. Asimismo, hay un retroceso en programas específicos, como algunos de vacunación, salud mental y planificación familiar.

Es importante señalar que los impactos más perdurables en este sector son aquellos que afectan la infraestructura para el servicio de salud. Muestras de ello podemos encontrarlas en el interior del país, en donde en algunos casos se ha llegado al abandono de instalaciones, por ejemplo.

Otro aspecto significativo es el incremento de la "carga" de "derechohabientes" por médico, que es un fenómeno que se presenta en todo el sistema de salubridad y seguridad social. Las consecuencias de este fenómeno son múltiples y perniciosas. Desde luego a esto se le suma el déficit en camas, enfermeras, instrumental médico, etcétera. Algunos de los resultados más claros de este proceso son, por ejemplo, el incremento en los últimos años de enfermedades que se consideraban controladas o erradicadas como el paludismo, el dengue, y otras enfermedades tropicales (Cordera y González Tiburcio).

Por último, otro resultado quizá más contundente sea el que en estos últimos años México ha pasado a ser un país con una relativamente alta tasa de mortalidad infantil, similar a la de países con niveles de desarrollo menores, según investigación de la UNICEF.

En el renglón educativo el deterioro también ha sido sustantivo, el sistema oficial se ha visto muy dañado y en algunos órdenes ha retrocedido. La cobertura del sistema educativo total se encuentra estancada desde 1983; además, en términos cualitativos la educación se ha visto muy afectada por factores directos e indirectos en todos los niveles, desde la educación básica hasta la superior. Asimismo, los índices de reprobación y deserción han aumentado considerablemente.

Todo esto es producto básicamente de una disminución del gasto en educación que en términos porcentuales ha caído en un punto como proporción de producto interno bruto y en tres puntos en relación con el gasto total del gobierno. A esto deben sumársele los efectos de la crisis. La desocupación y la caída del ingreso inducen al estudiante a una menor eficiencia académica e incluso a la deserción escolar (Rosalba Carrasco y Enrique Provencio). Estos problemas son cada vez más serios y repercuten directamente en la formación del capital humano, factor clave del desarrollo económico y social.

Finalmente, tenemos el problema de la vivienda, que no pudo ser vencido por dos décadas de rápido crecimiento económico y que en la crisis se ha profundizado. El déficit de vivienda a nivel nacional se estima superior a los tres millones de viviendas. Además, son muy elevados los porcentajes con vivienda, pero sin luz eléctrica, agua

potable, drenaje y baño. Por ejemplo, el 50% de las viviendas del país no poseen sistema de drenaje alguno.

No obstante que a lo largo de los dos últimos años el número de viviendas ha crecido de manera importante, para cubrir los rezagos en vivienda e infraestructura habitacional serán necesarios programas permanentes que probablemente en el transcurso de algunos lustros consigan reducir los déficits a niveles mínimos.

Hace algunos meses el director de FONHAPO señalaba que se calcula que del total de viviendas urbanas el 32% no reúne los requisitos mínimos para ser habitadas. En el medio rural éstas llegan al 80%. El promedio de cuartos es de dos en las zonas urbanas y de 1.5 en las rurales. El 27% de las viviendas del país no cuenta con agua, un 41.2% no tiene energía eléctrica. Para evitar la acumulación del rezago habitacional es necesario invertir 9.2 billones de pesos para construir por lo menos 407 mil viviendas al año, lo cual se complica aún más por la insuficiencia de suelo urbano para albergar nuevos asentamientos, incapacidad de ahorro de los sectores populares, carencia de recursos financieros para ampliar la cobertura de los programas y los excesivos trámites administrativos. Tan sólo en la actualidad hay 6.2 millones de viviendas que no reúnen las normas mínimas de seguridad e higiene y se tiene que edificar 5.9 millones de casas habitación (*La Jornada*, 23 de agosto de 1988).

MODERNIDAD CON POBREZA

Puede plantearse la hipótesis de que el principal cambio estructural que ha habido en nuestra economía y sociedad ha sido el empobrecimiento. Más aún, puede sostenerse que tanto las cuenats alegres que se hacen en cuanto a los resultados del Pacto de Solidaridad Económica, de la política de ajuste y estabilización y de los cambios estructurales en el campo de las finanzas públicas y del comercio exterior, están asociadas directamente a la pobreza de los mexicanos.

El caso del pacto es muy claro. Los salarios se sacrifican al entrar al programa antinflacionario, por lo cual incluso se decía que el pacto se proponía mantener los niveles de empleo. Pero se ha visto que a lo largo de estos meses, la responsabilidad antinflacionaria se le ha cargado a los trabajadores.

Se sostiene en el ámbito oficial como parte del balance sexenal, que la situación que ahora guardan las finanzas públicas permite que el

desequilibrio haya desaparecido. Lo que normalmente no se dice es que dicha situación se ha logrado con cargo a la sociedad. Las disminuciones del gasto público no son un sacrificio de y para el gobierno, sino sobre todo para la sociedad. Por una parte, tiene efectos sobre la demanda agregada con lo cual el crecimiento de la economía se suspende y el empleo no crece. Por otra el aumento de los ingresos, dados sobre una estructura fiscal con características regresivas, resta ingresos reales a la población en muchos casos. Por lo demás, las reducciones del gasto social afectan de manera directa el bienestar social, a juzgar por los datos arriba mencionados. Pero ni el aumento de los ingresos públicos ni las reducciones del gasto o el redimensionamiento del aparato productivo estatal nos han puesto a la puerta de un desarrollo que pudiera darse de manera sana y autosostenerse en el tiempo.

En cuanto al comercio exterior, el superávit comercial que se observa desde 1982 se ha logrado también a costa del bienestar. El que las exportaciones se vean estimulada y las importaciones decreciendo, se dio con base en la recesión que implicó la nula creación de empleos en estos años. La misma política cambiaría que tan fuertes impactos inflacionarios ocasiona por la vía del aumento de precios, lesiona los ingresos mayoritarios y reconcentra el ingreso, y de las maquiladoras ya ni hablar: pareciera que sólo puede pensarse en que nada más manteniendo deprimidos los salarios reales, podemos aspirar a una industria maquiladora de exportación de magnitudes importantes y sin necesidad de desequilibrio con el resto del aparato productivo.

Y con todo el daño a los salarios, no ha aumentado el empleo como al principio del sexenio se pensó. En los términos más convencionales, en esferas oficiales se planteaba que al ser muy barato el trabajo habría demanda de trabajadores para darles ocupación, con lo cual el empleo no se vería afectado y, quizá, hasta aumentara. Tampoco ha sido así. Ni siquiera en la industria ha operado un cambio significativo tal que haga que se contraten más trabajadores, por los bajos salarios, y utilice menos capital.

Más allá de la retórica, el principal cambio estructural, si no el único, ha sido la mayor pobreza. Hemos llegado a un nivel en el que definitivamente será complicado darle marcha atrás en poco tiempo. Ni con la política económica y social más benéfica para los grupos mayoritarios es posible que el panorama cambie en uno o dos sexenios. De ese tamaño es el cambio estructural y el retroceso productivo y social que hemos sufrido.

¿Y quiénes no han pagado ningún plato roto? Los grupos privados exportadores, por ejemplo, sólo en periodo muy cortos, de meses, se han visto afectados. Pero pareciera que pueden exportar únicamente mediante el subsidio que implica el tipo de cambio subvaluado y la exportación de trabajo barato. Tampoco se han visto afectados los acreedores de la deuda pública, ni los de dentro ni los de fuera del país. Siempre se les ha cubierto el importe del servicio. Internamente no se han escatimado esfuerzos, y externamente, se dice, siempre hemos logrado las mejores renegociaciones.

Hay un dato que dice mucho: México es el país que más recursos financieros ha transferido al exterior de 1983 a 1987. Esto no habla de lo excesiva y abultada que es nuestra deuda sino de una ineptitud manifiesta para reducir tanto el monto del débito como el peso de su servicio.

Además, en estos seis años México ha sido el país donde más ha caído el salario, aumentado el desempleo y disminuido la inversión. Pequeño es el ahorro en comparación con el PIB, y donde más transferencia de ahorro interno hacia el exterior se ha dado. No puede hablarse, en este contexto de política económica exitosa. Ésta aumentó la desigualdad económica y social, y no obstante, no pudo convertir al sector privado en modelo ejemplar. Se dejó a las casas de bolsa, durante el auge en el mercado de valores, por ejemplo, defraudar a numerosos clientes y especular con la moneda extranjera. Los empresarios, como grandes inversores de riesgo, siguen escaseando en el país. La modernidad que se dice tenemos ahora, tal parece que es incompatible con niveles de vida dignos para los mexicanos.

Octubre de 1988.

CUADRO 5. *Deuda externa*
(saldo en millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986 ^p	1987 ^p
Total ^a	87 688.0	92 392.0	93 317.0	96 647.0	102 316.0	103 976.0
Sector público	59 970.0	67 763.0	71 811.0	75 024.0	79 379.0	86 526.0
Sector privado	27 698.0	24 629.0	21 506.0	21 623.0	22 937.0	17 450.0
Endeudamiento externo neto del sector público (flujos)	7 428.6	4 352.4	2 612.8	762.9	1 386.7	2 961.4

^p Cifras preliminares.

^a Incluye banca nacionalizada y FMI.

BIBLIOGRAFÍA

1. Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) México, 1982.
2. Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1983-1988.
3. Ruiz Durán, Clemente. "Financiamiento del desarrollo e innovación financiera", revista *Investigación Económica*, núm. 182, octubre-diciembre de 1987. Facultad de Economía, UNAM.
4. Carrasco, R., y Provencio, E., "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", revista *Investigación Económica*, núm. 184, abril-junio de 1988. Facultad de Economía, UNAM.
5. Cordera, R. y González T., Enrique, "SalDOS productivos y sociales: 1982-1987".