

LA INESTABILIDAD DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD EN MEXICO

*Diana Alarcón González**

A mediados de 1985 el gobierno mexicano adoptó un programa muy amplio de liberalización comercial, en un intento por apoyar el proceso de estabilización que se había iniciado en Agosto de 1982 a raíz de la crisis de la deuda externa. El programa de estabilización ortodoxo adoptado por México en los primeros años de la crisis había generado una contracción profunda de la economía mexicana (en 1983 el PIB se contrajo en 4.2 por ciento), pero resultaba insuficiente para restablecer las condiciones de estabilidad que se había propuesto. El nivel general de precios seguía creciendo muy por encima de las metas oficiales. Hacia 1994 el peso empezaba nuevamente a sobrevalorarse y con ello la balanza comercial empezó nuevamente a deteriorarse. En 1985 este primer esfuerzo de estabilización culminó en una nueva crisis de confianza que trajo nuevos movimientos especulativos contra el peso y la suspensión de préstamos de parte del Fondo Monetario Internacional ante la falta de cumplimiento de las metas de estabilización propuestas.

En julio de 1985 se adoptó un nuevo programa de estabilización, esta vez acompañado de un programa mas amplio de restructuración económica que se ubicaba dentro de la nueva propuesta del Banco Mundial de promover programas de estabilización y ajuste estructural. Esta vez, las políticas mas tradicionales de contracción fiscal y monetaria se implementaron junto con una propuesta de cambios estructurales profundos que, al menos en su concepción original, intentaba restablecer las condiciones de crecimiento de largo plazo de la economía. Un elemento central de esta nueva política de estabilización y

* Economista e Técnica da Organización Internacional del Trabajo (OIT).

cambio estructural era la adopción de un programa amplio de liberalización comercial.

La liberalización comercial procedió de una manera muy rápida. Para diciembre de 1986 las restricciones a las importaciones se habían reducido sustancialmente y en 1990, México se convertía en uno de los países subdesarrollados mas abiertos al comercio internacional. Para diciembre de 1990, menos del 8 por ciento del valor de las importaciones requería de permisos previos de importación, los aranceles promedio se redujeron a cerca del 12 por ciento y su rango disminuyó (de 0 a 20 por ciento en lugar de un rango de 0 al 100 por ciento en 1995). El programa de liberalización comercial, incluía también la eliminación de otras restricciones notarifarias¹. Unos años mas tarde este proceso culminó con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de Norte América en enero de 1994, con lo cual México se comprometía no solo a seguir reduciendo sus tarifas frente a E.U. y Canadá, sino a profundizar su proceso de liberalización hacia los sectores de servicios, incluía una mayor apertura a los movimientos de capital.

El objetivo del programa de estabilización y ajuste estructural implementado en la segunda mitad de los ochenta era, no solo la búsqueda de un clima de confianza que le permitiera a México atraer capitales desde el exterior, sino que se planteaba también modificar la estructura de la economía y restablecer condiciones de crecimiento de largo plazo. En la concepción de esta propuesta, la disminución del proteccionismo que había caracterizado el proceso de industrialización, facilitaría una redistribución mas eficiente de la inversión, promovería las exportaciones y facilitaría el flujo de recursos hacia la agricultura. En base a una de las propuestas mas tradicionales en la teoría económica, esta nueva estrategia predecía un crecimiento sustancial del empleo con el consecuente mejoramiento de la distribución del ingreso y reducción de la pobreza². La propuesta implicaba pues, una modificación de fondo de la estructura económica de México.

¹ La mas importante de ellas fue la eliminación de los precios oficiales de referencia que se utilizaban como una manera de aumentar los aranceles de algunos productos de importación.

² Una exposición mas detallada de esta propuesta puede encontrarse en Alarcón (1994, cap. 4)

A casi diez años de haberse iniciado, el programa de restructuración en México ha arrojado resultados sumamente limitados. Las políticas de estabilización fueron ciertamente exitosas en: I) el control de la inflación³. II) lograron restablecer la confianza de los inversionistas y atraer flujos financieros desde el exterior, III) se logró un crecimiento de las exportaciones, sobre todo manufactureras y IV) el estado contrajo sustancialmente su presencia en la economía, no solo a partir de una reducción de gastos, sino con la privatización de gran parte de sus empresas paraestatales. Sin embargo, el programa de restructuración iniciado por el gobierno mexicano en 1985 no ha logrado sentar las bases de un crecimiento sostenido de largo plazo. Por el contrario, tal como quedó en evidencia con el estallido de la crisis de diciembre de 1994, era una estrategia sumamente frágil que enfatizó la estabilidad macroeconómica sostenida en fuentes de financiamiento de muy corto plazo.

Como puede observarse en el Cuadro 1 el crecimiento promedio del PIB durante todo el periodo de restructuración (1987-1993) fue del 2.5 por ciento. Sin embargo, el PIB per capita solo creció en 0.8 por ciento en promedio. El sector agrícola se mantuvo practicamente estancado durante este periodo con una tasa de crecimiento promedio anual del 0.5 por ciento. El sector manufacturero por el contrario, tuvo un crecimiento mas dinámico (del 3.5 por ciento anual en promedio), siendo el subsector de maquinaria y equipo, basicamente para la exportación, el de mas rápido crecimiento. En conjunto, el sector manufacturero logró incrementar su presencia en las exportaciones mexicanas hasta constituir mas del 80 por ciento del total de exportaciones en 1994.

Sin embargo, el rápido crecimiento de las exportaciones manufactureras no se ha traducido en un crecimiento significativo del empleo. De hecho, para marzo de 1994 el nivel de empleo en las manufacturas era cerca de 33 por ciento menor al que se había registrado en 1980. Siendo precisamente los subsectores manufactureros de exportación mas dinámicos los que han registrado las mayores pérdidas de empleo. Hacia marzo de 1994, por ejemplo, el nivel de empleo del subsector de maquinaria y equipo era solo 68 por ciento del nivel de empleo que tenía ese mismo subsector en 1980.

³ El ritmo de crecimiento en los precios disminuyó de alrededor del 81 por ciento anual en 1983 a cerca del 7 por ciento a noviembre de 1994.

La industria maquiladora del norte del país es uno de los pocos sectores en donde se ha registrado un crecimiento rápido del empleo. Para marzo de 1994 la industria maquiladora empleaba 557,658 trabajadores que representaban cerca del 17 por ciento de la fuerza de trabajo manufacturera. El problema de este tipo de actividades es que tienen un alto contenido de insumos importados. De hecho, menos del 2 por ciento de los insumos utilizados en este sector se producen en México, de tal manera que su expansión tiene muy pocos efectos multiplicadores sobre el resto de las actividades económicas. Si bien es cierto, la industria maquiladora ha hecho una contribución importante a la generación de empleos directos, sus interrelaciones con el resto de la economía son muy débiles.

En su búsqueda por el restablecimiento de la confianza, el programa de restructuración iniciado por el gobierno mexicano a mediados de los años ochenta (y con mucho mas fuerza a partir de 1989 durante la administración de Salinas de Gortari), enfatizó el control de la inflación como símbolo de estabilidad. Las dos anclas con las que se logró reducir significativamente el ritmo de crecimiento en los precios fueron el tipo de cambio y una política de ingresos heterodoxa que buscaba contener los aumentos de precios y salarios a través de un proceso de concertación. El primer "Pacto de Solidaridad" se firmó en diciembre de 1987 con la participación de los sindicatos oficiales, de los representantes de los empresarios y el gobierno federal. A partir de ese momento los pactos fueron renovados en varias ocasiones con el compromiso de parte de los sindicatos y los empresarios para restringir los aumentos de precios y salarios, al mismo tiempo que el gobierno se comprometía a mantener el tipo de cambio dentro de ciertos límites.

A partir de 1988 la política cambiaria, definida como ancla en el control de la inflación, llevó a una sobrevaluación creciente del tipo de cambio real que resultó sumamente dañina para el proceso de restructuración económica⁴. Si

⁴ La estimación de los márgenes de sobrevaluación de la moneda son siempre muy controvertidos porque su cálculo depende de la selección del año base y de los índices de precios que se utilicen. Sin embargo, una estimación exhaustiva del tipo de cambio real utilizando varios años base y distintos índices de precios muestra que a partir de 1988 el peso se venía sobrevaluando en magnitudes significativas. (ZEPEDA, 1995).

bien la reducción del proteccionismo promovería, en principio, un uso mas eficiente de la inversión hacia sectores mas competitivos internacionalmente que aumentaría el empleo y generaría mayores ingresos, la sobrevaluación del tipo de cambio tenía justamente el efecto contrario. La liberalización comercial junto con un tipo de cambio sobrevaluado, trajo déficits crecientes en la balanza comercial en el periodo 1989-1994, tanto en términos absolutos como en proporción al PIB. Mas aun, las altas tasas de interés que prevalecieron durante todo este periodo, en aras de combatir la inflación y sostener el flujo de capitales desde el exterior, resultaron sumamente dañinas a la inversión productiva porque encarecían el costo del crédito.

Ciertamente las exportaciones no petroleras seguían creciendo a una tasa promedio de 10 por ciento anual entre 1990 y 1993. Sin embargo, su ritmo de crecimiento había disminuído significativamente si tomamos en cuenta que la tasa promedio anual de las exportaciones era del 21 por ciento en 1983-1988. Por otro lado, el aumento de las exportaciones manufactureras se encontraba altamente concentrado en unas cuantas actividades caracterizadas por el predominio de flujos comerciales intra-firma que en general, son muy poco sensibles a las variaciones en el tipo de cambio. Aun cuando esta es una característica de las exportaciones manufactureras mexicanas desde 1983, ésta se acentuó en los años de 1989 y 1993. En este último periodo, el 76 por ciento del aumento de las exportaciones manufactureras se originó en la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo que se caracteriza por su alto contenido de comercio intra-firma. En contraste, en el periodo anterior (1983-88), esta rama aportaba solo el 48 por ciento de las nuevas exportaciones manufactureras. (ZEPEDA, 1995)

Al contrario de lo que sucedía con las exportaciones, las importaciones a México se aceleraron muy rapidamente. En 1989-92 crecieron a una tasa promedio anual del 24 por ciento mientras que en 1983-88 habían crecido a una tasa de 15.6 por ciento (o de 8.3 por ciento si se excluye 1988). El crecimiento de las importaciones solo pudo ser detenido con la recesión de 1993, año en el que las importaciones solo aumentaron 1.5 por ciento y aun en este año, fueron las importaciones de bienes de capital y de consumo las que se contrajeron porque la importación de bienes intermedios siguió creciendo a un ritmo de 60.8 por ciento.

De esta manera, la política de liberalización comercial implementada en el marco de una política macroeconómica recesiva, con sobrevaluación de la moneda y altas tasas de interés, lejos de promover la restructuración dinámica de la economía mexicana, contribuyó a su estancamiento y desindustrialización con la consecuente ola de quiebras, sobre todo en el sector de la pequeña y mediana empresa, el estancamiento de la agricultura, grandes pérdidas de empleo, un empeoramiento en la distribución del ingreso y un aumento de la pobreza extrema. La credibilidad que intentaba proyectarse a partir de los flujos crecientes de capitales desde el exterior estaba cuestionada por la composición misma de éstos. La mayor parte de la inversión que entró al país en ese periodo era, en su mayoría, inversión en cartera. El ingreso de inversión extranjera directa fue mas bien marginal. Este es un indicador de las reservas que se tenían sobre la estabilidad del programa de reformas. La propia inversión de cartera estaba integrada principalmente por capital de corto plazo. La continuidad del flujo de este tipo de capitales no podría ser interpretado como un voto de confianza a las reformas económicas que se estaban implementando. Era una respuesta a condiciones de corto plazo percibidas como favorables. Es decir, se tenía la seguridad de que en el corto plazo el tipo de cambio iba a permanecer inalterado pero no así en el mediano plazo. La credibilidad se derrumbó instantaneamente al primer signo de devaluación del tipo de cambio en diciembre de 1994 y se tradujo en una fuga masiva de capitales que trajo mayor endeudamiento y una recesión profunda en la economía.

La reestructuración económica propuesta por el programa de liberalización comercial nunca se concretó. La apertura comercial expuso a los productores nacionales a la competencia internacional en condiciones muy vulnerables. Sus posibilidades de responder al reto de una mayor competencia con nuevas inversiones para mejorar su productividad, actualizar sus métodos productivos, innovar, etc. se veía contrarrestadas por una política macroeconómica recesiva, con altas tasas de interés y deterioro de la infraestructura productiva. Si bien es cierto que las exportaciones manufactureras aumentaron a un ritmo considerable durante este periodo, se trata en su mayoría, de productos que se encuentran ligados a redes internacionales de comercialización, con un alto contenido de comercio intra-firma. Son las exportaciones

de las grandes empresas transnacionales que operan en México o bien de los grandes conglomerados mexicanos que se han internacionalizado.

Sin embargo, la reconversión de la economía mexicana no se ha concretado. El tránsito de una economía protegida a una economía mas abierta, mas competitiva, con aumentos sustanciales en la productividad, solo pueda darse en un ambiente de crecimiento en donde se estimule la inversión productiva en los sectores de mayor competitividad, con acumulación de capital y generación de empleo. Con inversión en infraestructura que apoye el crecimiento de la productividad. Estos son los elementos que han estado ausentes en la propuesta de reconversión mexicana. Esta es tal vez la lección mas importante que debe extraerse a diez años de apertura comercial. No hay proceso de reconversión posible en condiciones de contracción. La única fuente de estabilidad es el crecimiento. Intervenir el orden de las prioridades puede generar, como en el caso mexicano, periodos de aparente estabilidad macroeconómica de corto plazo (control de la inflación, mejoramiento de la balanza comercial, reducción del déficit fiscal, entrada de capitales) que desembocan en nuevos periodos de crisis e inestabilidad si no están sustentados en una reconversión real del aparato productivo. El problema no es de estabilidad sino de desarrollo. El problema que está planteado en México en este momento no es el de realinear sus precios relativos y encontrar nuevas condiciones de equilibrio de corto plazo, el problema de fondo es la redefinición de sus prioridades de desarrollo.

Cuadro 1

Indicadores macroeconomicos - 1980/94

DESCRIPCIÓN	1980	1987	1988	1989	1990
PIB a precios de 1980 (tasas de crecimiento)	9.2	1.9	1.3	3.3	4.5
PIB per capita (tasas de crecimiento)	5.4	-0.1	-0.6	1.5	2.7
Export. manufacturas a export. totales (%)	19.5	47.6	56.0	55.2	52.0
Export. manufactura a export. no petroleras	59.8	82.1	83.2	84.2	83.4
Import. manufactura a import. totales (%)	87.2	89.1	89.6	89.8	91.0
Deficit comercial (millones de dolares)	-3 058	8 433	1 667	-645	-4 433
Comerciables en produccion total (%) (2)	...	33.6	33.6	33.8	34.2
Manufacturas en produccion total (%) (3)	...	21.3	21.7	22.5	22.8

DESCRIPCIÓN	1991	1992	1993	1994(1)	1987-1993
PIB a precios de 1980 (tasas de crecimiento)	3.6	2.8	0.4	2.4	2.5
PIB per capita (tasas de crecimiento)	1.9	1.2	-1.0	1.0	0.8
Export. manufacturas a export. totales (%)	58.7	60.8	80.3	81.8	
Export. manufactura a export. no petroleras	84.4	87.2	93.7	93.2	
Import. manufactura a import. totales (%)	94.0	93.7	94.2	94.1	
Deficit comercial (millones de dolares)	-11 063	-15 934	-13 480	-18 990	
Comerciables en produccion total (%) (2)	34.0	33.6	33.1	31.7	
Manufacturas en produccion total (%) (3)	22.9	22.8	22.3	22.7	

FUENTE: QUINTO INFORME DE GOBIERNO, INEGI, NAFINSA (1993). Mexico.

(1) A julio de 1994. (2) Comerciables incluye el valor de la produccion agricola, mineria y manufactura. (3) A partir de 1991 manufactura incluye las exportaciones de la maquiladora.

Cuadro 2

Empleo e indicadores de salarios - 1980/94

DESCRIPCIÓN	1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)
Empleo en manufac- tura (1980 = 100)	100	87.0	86.8	88.8	88.8	87.3	84.0	77.9	74.5
Empleo en maqui- naria y equipo (1980 = 100)	100	77.1	78.4	81.8	83.1	82.7	79.1	71.8	68.1
Ingreso promedio en manufacturas									
a) Total	100	69.0	68.7	74.8	77.5	82.2	89.4	93.3	93.2
b) Obreros	100	62.7	60.5	64.0	62.7	64.6	68.7	70.4	68.6
Empleo maquiladora a empleo manufac- tura (%)	4.9	12.6	16.0	17.5	...	...	...	16.8	...
Proporción de sala- rios en ingreso disponible	40.6	32.1	30.6	29.5	28.1	29.0	...	...	...

FUENTE: Base de datos de INEGI (1994).

(1) A julio de 1994.

Bibliografía

- ALARCÓN, Diana (1994). **Changes in the distribution of income in Mexico and trade liberalization**. Tijuana, Mexico: El Colegio de la Frontera Norte.
- DORNBUSCH, Rudiger, WERNER, Alejandro (1994). Mexico stabilization, reform, and no growth. **Brookings Papers on Economic Activity**, Washington, The Brookings Institution, v.1, p.253-315.
- ZEPEDA, Eduardo (1995). **El aumento en el tipo de cambio real: apreciación o sobrevaluación**. Tijuana, Mexico: El Colegio de la Frontera Norte. (Manuscrito).