

CRECIMIENTO, DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: DEL ESTADO AL MERCADO COMO EJES ESTRATÉGICOS

Luis Ignacio Román Morales
ITESO

I) ANTECEDENTES

A inicios del siglo XX la economía mexicana se basaba en un modelo primario exportador, basado en la venta de minerales (jugando un papel destacado la plata), de petróleo (segundo productor mundial en ese entonces) y de productos agropecuarios. El papel económico del Estado era plenamente liberal, basado en los principios positivistas de aquel entonces, encausado por una élite intelectual promotora del libre mercado, denominada en aquel entonces como “los científicos”. La propiedad de la tierra, de las minas y de los pozos petroleros se limitaba a unos cuantos empresarios quienes reagrupaban una serie de enclaves exportadores, alrededor de los cuales se efectuaba el incipiente proceso industrializador.

Para lograr el incremento en las exportaciones fue fundamental la introducción y expansión de una extensa red ferrocarrilera que permitiese trasladar los productos del sur al norte del país, y desde ahí ser colocados en los Estados Unidos. Ello facilitó un proceso de industrialización funcional al crecimiento ferrocarrilero.

Si bien la industria ligera existía desde la época colonial (los obrajes textiles), el desarrollo de la industria pesada se asoció con la introducción y la expansión del ferrocarril, especialmente desde fines del siglo XIX. Así, para facilitar la producción de insumos y partes del servicio ferroviario, se desarrollaron las industrias del acero (el primer alto horno entró en funcionamiento en 1903), del vidrio y del cemento, a las que se agregó para consumo interno una pujante industria cervecera.

Sin embargo, la inversión extranjera en los enclaves exportadores, la industrialización y el desarrollo primario exportador promovido desde la restauración de la República desde los años sesenta del siglo XIX, no se acompañaron de un desarrollo social paralelo.

En 1910, la tasa de analfabetismo era de 72% y 67% de la población ocupada se dedicaba a la agricultura. ¹ La esperanza de vida al nacer era inferior de 40 años y

¹ INEGI, Estadísticas Históricas de México, T. I, p. 117 y 347, respectivamente. INEGI, México, 1994. La información subsecuente está tomada de la misma fuente salvo indicación contraria.

se sostenía una situación de campesinos y mineros que llegaba a compararse con una esclavitud disfrazada.²

La concentración de la tierra y de la riqueza, la negación de los derechos laborales, la centralización del poder político y la expansión de las ideas revolucionarias desembocó en el estallido de un movimiento armado en 1910.

México contaba en ese entonces con 5.6 millones de Población Económicamente Activa (PEA). Once años después, al término de la guerra, ésta había descendido a 4.9 millones. Esta pérdida absoluta de 700,000 personas se produjo principalmente por la muerte de campesinos, mismos que se habían sumado a la lucha en demanda de tierras. Por lo tanto, en un país esencialmente agrícola, los trabajadores dejaban los cultivos y frecuentemente morían, los terratenientes se sentían amenazados y no invertían y, la infraestructura de comunicaciones y transportes (principalmente el ferrocarril) se destruía por causa de la propia guerra. En los años más agudos de la guerra (1910 a 1915), la superficie cosechada cayó de 21.6 a 9 millones de Has. Simultáneamente, el índice de volumen de la producción manufacturera cayó en 23.4%. Pese a ello, se logró un mínimo crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) en este periodo (se registró una tasa media de crecimiento anual de 0.67%), debido principalmente a la posición de privilegio que guardaron los enclaves petroleros. Su producción pasó de 3.6 millones de barriles en 1910 a 193.4 millones en 1921.

Luego de la revolución, México recurrió al crédito externo para reconstruirse. Sólo en 1922 la deuda aumentó de 280 a 724 millones de dólares, Mdd (159%). En 1925 volvió a reducirse a 422 Mdd (en 42%), pero luego volvió a repuntar (expresada en pesos, en 1931 ya era de nuevo 24% mayor, como resultado de la depreciación paulatina del peso). Es decir, se parte de montos relativamente bajos, pero con grandes variaciones en periodos muy breves.³

Apenas acabada la guerra de la revolución (1921), estalló la guerra cristera (conflicto entre la Iglesia y el Estado, entre 1926 y 1928), principalmente en algunas de las

² Baste mencionar los ejemplos referido por John K. Turner en la obra "México Bárbaro", realizada a inicios del siglo XX, en la que el autor, simulando ser un inversionista estadounidense, indagó sobre las condiciones en que se realizaba la producción exportadora de México y documentó múltiples violaciones a los más elementales derechos humanos y laborales.

³ México es un país endeudado desde su origen como Estado independiente. Las primeras contrataciones de deuda gubernamental corrieron a cargo del gobierno imperial de Agustín de Iturbide (1821-1823) y desde entonces las crisis de la deuda externa han acarreado guerras, depresiones económicas, tensiones internacionales, negociaciones y renegociaciones crediticias.

regiones más fértiles del país. En consecuencia, de 1921 a 1928, la producción apenas repuntó a una tasa de crecimiento anual de 1.7%.

Al término de la guerra cristera estalla la gran depresión de 1929. El impacto sobre México es brutal y la producción cae a un ritmo anual de 5.7% hasta 1932. De 1930 a 1934 los precios de la alimentación en la Cd. de México cayeron en 29% y aun así la demanda seguía deprimida. En 1932 el PIB mexicano era 4% más bajo que en 1910. El peso se devaluó en 67% de 1930 a 1933.

Lo que no escaseaba eran las armas. ¿Cómo mantener una estabilidad política, social y económica, con un pueblo armado, cuando se genera cada vez menos riqueza, la moneda vale menos (por consiguiente las importaciones se reducen), los precios son inestables, no hay inversión en el principal sector productivo (el agro), las comunicaciones están semidestrozadas, la fuerza de trabajo está dispersa y las arcas del gobierno están prácticamente vacías?

II) LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La respuesta dada por el gobierno en el periodo 1934-1940 (Lázaro Cárdenas), poniendo parcialmente en operación principios constitucionales surgidos de la revolución, se basó en cuatro ejes:

- La reforma agraria (distribución de 20 millones de has. en ese sexenio) y la creación de instituciones para el financiamiento de la producción cooperativa (*ejidal*), la compra de las cosechas de productos básicos a los campesinos y su venta a precios subsidiados en las zonas urbanas.
- La búsqueda de la industrialización a través del control gubernamental de los sectores clave en las relaciones intersectoriales: energía y transporte. Se expropiaron los ferrocarriles y la industria petrolera, se creó la Comisión Federal de Electricidad.
- La creación de organismos de financiamiento para el desarrollo: i) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para la generación de infraestructura pública y ii) Nacional Financiera, para el impulso a la inversión privada. Ambos organismos se han convertido, hasta hoy, en los intermediarios financieros del gobierno federal para la contratación de deuda.

- La consolidación de un control corporativo de las organizaciones de trabajadores, que impidiese sublevaciones. La reforma agraria se desarrolló a través de un sindicato controlado por el gobierno (la Confederación Nacional Campesina); los obreros fueron concentrados en la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y en la Confederación Regional Obrera mexicana (CROM) y; los trabajadores de servicios, en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Estos tres ejes se constituirían en los sectores del partido en el poder (Partido de la Revolución Mexicana –PRM-, posteriormente Partido revolucionario Institucional –PRI-).

Lo anterior implicó necesariamente una serie de conflictos con terratenientes y con grandes intereses económicos tanto internos como externos, aunque al mismo tiempo le significaba al gobierno la enorme capacidad de negociación de tener el control de amplios grupos sociales.

Pese a estas circunstancias, más el estallido de la segunda guerra mundial, no se recurrió a la contratación de deuda externa, sino que por el contrario, frente a la dificultad de contratar nuevos créditos y la obligación de pagar los anteriores, ésta se redujo en 24%, de 315.4 Mdd en 1934 a 238.9 Mdd en 1940.

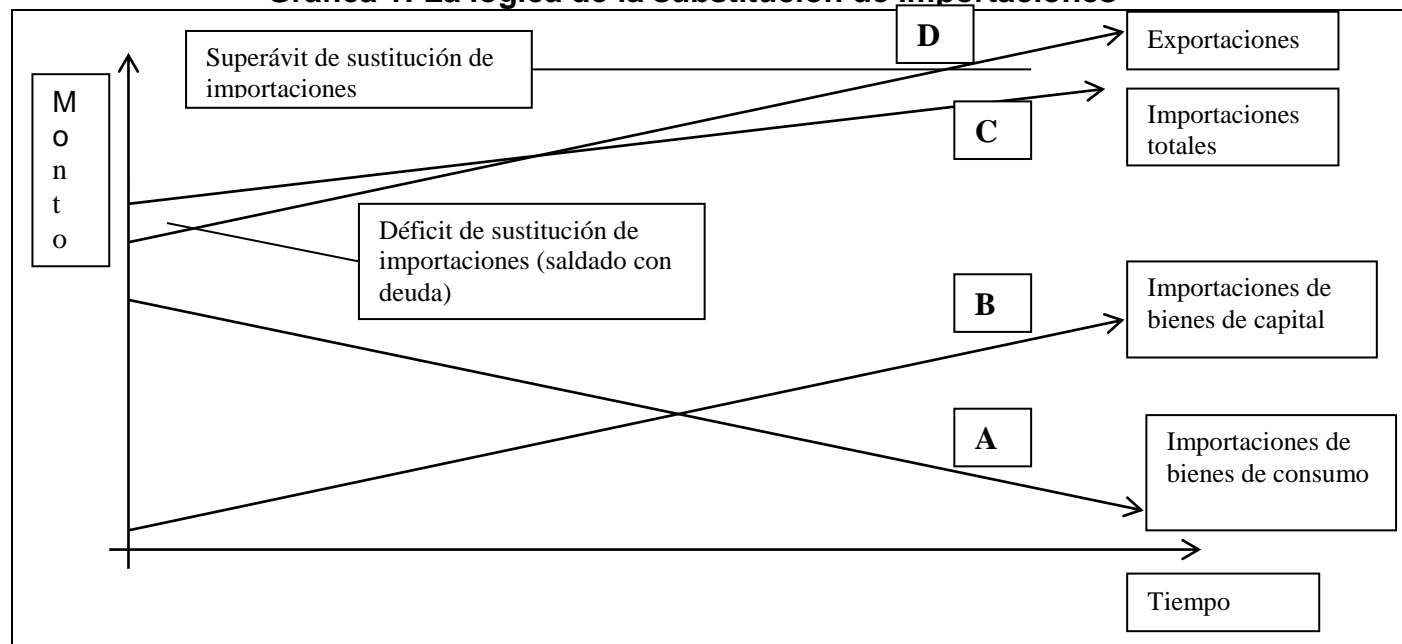
En cambio, los precios repuntaron significativamente: entre 1934 y 1946 la tasa media de inflación anual (con base en el índice de precios de la alimentación en la Cd. de México), fue de 14.9%, cuando el promedio desde 1886 hasta 1933 tan sólo había sido de 1.9% anual promedio. Esto condujo a devaluaciones sucesivas de 1937 a 1940: el precio del dólar subió 50%, de 3.6 pesos a 5.4.

Sin duda, la decisión más compleja del gobierno de Cárdenas fue la de expropiar el petróleo. Inicialmente esto no representó un incremento sustancial de la deuda del gobierno mexicano, porque se decidió indemnizar a las empresas con base en el valor contable que tenían en sus registros para el pago de impuestos. Este valor era mínimo porque con ello las empresas evadían o minimizaban sus compromisos fiscales, por lo cual la decisión del gobierno mexicano era económicamente muy rentable. Sin embargo, el gobierno norteamericano decidió aplicar un bloqueo económico a las importaciones de petróleo mexicano y a las exportaciones hacia México de refacciones, maquinaria y equipo.

El bloqueo se levantó cuando México cambió de gobierno y el nuevo (Avila Camacho, 1940-1946) reconoció la deuda petrolera a su valor real. El peso se revaluó en 10.2% y simultáneamente la deuda subió a 276 Mdd en 1942.

La nueva situación implicó mayores posibilidades comerciales. Bajo la nueva estrategia se planteó sustituir la importación de bienes industriales poco elaborados (línea A), por la importación de insumos, maquinaria y equipo para producir esos bienes internamente (línea B). Ello implicaba aumentar fuertemente las importaciones en un inicio (línea C), puesto que mientras madurara la producción interna de los nuevos bienes industriales, se deberían importar tanto los mismos bienes de consumo que ya se traían, como los insumos para producirlos internamente. Ello implicaría un déficit comercial con el resto del mundo (línea C superior a línea D), que se absorbería en la medida en que madurara la producción interna nacional. Entonces se reduciría o se anularía la importación de los bienes industriales que el país ya fuese capaz de producir, y se pasaría a sustituir la importación de insumos intermedios. Terminada esta etapa, se procedería a sustituir la importación de bienes de capital y se retomaría un saldo superavitario con el resto del mundo (línea D superior a línea C). Para ello se requería la contratación de deuda.

Gráfica 1: La lógica de la sustitución de importaciones



Bajo este esquema, México comenzó a registrar desde 1946 déficit en su balanza comercial con el resto del mundo. Esta situación no se presentaba desde los años sesenta de siglo XIX, durante la intervención militar francesa. Este déficit era

previsible, lo que no se esperaba es que lejos de atenuarse y desaparecer, al igual que en la mayor parte de América Latina, éste ha tendido a incrementarse constantemente, lo que ha dado lugar a deudas cada vez mayores.

La estrategia de la industrialización era pertinente, considerando que los precios de los bienes agropecuarios o primarios en general siempre tenderían a aumentar menos que los precios de los bienes industriales. En otras palabras, cada vez hubiéramos requerido exportar más bienes agrícolas para importar la misma cantidad de bienes industriales.

Cuadro 1: PIB, balanza comercial, deuda y paridad

	PIB (Tasa Media de Crecimiento Anual TMCA)	Balanza Comercial (Saldo acumulado, Mdd)	Deuda Gob. Federal (Mdd final del periodo)	TMCA %	Paridad (pesos por dólar al promedio del año final del periodo)
1928-1932	(5.66)	227.8	340	(8.0)	3.17
1932-1940	5.59	625.4	239	(5.7)	5.40
1940-1946	6.13	560.8	241	(0.4)	4.85
1946-1952	5.75	(170.7)	382	8.0	8.65
1952-1958	6.37	(1,699.5)	798	13.1	12.50
1958-1964	6.69	(2,064.8)	2,056	17.1	12.50
1964-1970	6.84	(4,109.4)	4,623	14.5	12.50
1970-1976	5.05	(15,231.8)	19,600	27.2	15.69

Al inicio de los años cuarenta el nuevo dilema era:

- Crecer aceleradamente, acumulando nuevos déficit externos y contratando deuda, lo que tenía como ventajas el ofrecer de manera creciente empleos formales, favorecer la inversión, mantener una relación económico-política favorable con los países ricos, urbanizar e industrializar al país, crear una clase media urbana extensa, con acceso amplio a servicios educativos y de salud, así como a un fuerte consumo de bienes modernos y un empresariado relativamente poderoso con acceso al uso de tecnologías industriales modernas aunque rezagadas con respecto a las usadas en países centrales. ⁴ En contraparte,

⁴ El déficit externo registra el saldo negativo de las relaciones económicas de un país con el resto del mundo. Generalmente se expresa a través de la Balanza de Pagos, que tiene como principales componentes las siguientes cuentas:

- Cuenta corriente, que incluye principalmente: balanza comercial (exportaciones menos importaciones), la balanza turística (lo que gastan los residentes foráneos a un país menos lo que gastan los nacionales en el extranjero); los intereses por deuda externa recibidos (por lo que prestamos

implicaba el desdén del campo, una creciente concentración del ingreso (sobre todo en contra de la población rural), la terciarización del empleo urbano y la plena dependencia tecnológica del exterior.

- La otra opción era mantener una política redistributiva del ingreso y del patrimonio, con menor generación de déficit externo y un uso moderado de la deuda. Ello hubiese implicado crecer de forma más lenta, una menor expansión de los grupos asalariados y de las capas medias urbanas, un acceso más limitado a bienes industriales complejos (como electrodomésticos y automotrices), menores ganancias empresariales y una urbanización más lenta. En cambio, hubiese significado mayor estabilidad financiera en el crecimiento y posiblemente una mayor integración de la población rural a los procesos de modernización económica.

La primera elección se fue consolidando paulatinamente. Se logró un elevado y prolongado crecimiento de la actividad económica. Entre 1933 y 1981 se mantuvo un crecimiento histórico de la producción de 6.5% anual promedio. Sin embargo, el mantenimiento de este crecimiento se basó cada vez más en la acumulación de una fuerte deuda pública con el exterior, especialmente a partir de los años cincuenta.

El crecimiento del déficit externo y de la deuda se acompañó tanto de factores internos como externos que precipitarían las crisis:

Internamente, la alta concentración del ingreso. El contar con pequeños grupos de población con altos ingresos y una fuerte tendencia a basar significativamente su consumo en productos directa o indirectamente importados, lo que a su vez implicó mayores requerimiento de divisas y de contratación deuda.

El abandono de la agricultura condujo a su crisis y a la insuficiencia en la producción de granos básicos desde 1965, por lo que éstos comenzaron a importarse, lo que requirió de mayores divisas.

al extranjero) menos los pagados (por lo que nos prestan del extranjero) y las transferencias unilaterales (sobre todo, lo que recibimos de los braceros que trabajan en el extranjero).

- Cuenta de capital, que incluye principalmente los créditos obtenidos menos los pagos de principal de la deuda externa, así como las inversiones extranjeras (saldo de lo que el exterior invierte en México menos lo que México invierte en el exterior), tanto productivas como especulativas (en mercados de bonos y de dinero).
- Errores y omisiones.
- Variación de las reservas del Banco de México.
- Variaciones (ajuste) en oro y plata no monetarios.

Para tratar de mantener el crecimiento, el Estado procuró en los años setenta (bajo el gobierno de Luis Echeverría, 1970-1976), acentuar su papel en la inversión y desarrollar una política expansiva del gasto a través de la canalización del ahorro privado (interno y externo) en recursos públicos, mediante el endeudamiento y el encaje legal bancario.⁵

A nivel externo el endeudamiento fue consistente con la venta de tecnología obsoleta de los países centrales, pero relativamente barata y aplicable a las condiciones de los países periféricos. También representó la posibilidad de expandir el mercado de las empresas que contarían con mercados cautivos en los países de destino de las inversiones y la garantía de obtención de ganancias monopólicas en ellos.

En otros términos, el proceso de creciente endeudamiento fue una responsabilidad tanto interna como externa. Nos endeudamos y también nos endeudaron.

A las tendencias estructurales al desequilibrio externo se agregaron dos factores externos más:

Desde los años sesenta, el agotamiento de los acuerdos de Bretton Woods en torno a las paridades fijas y a la libre convertibilidad del dólar en oro.⁶ Desde esos años, se advirtió una creciente competitividad japonesa y alemana frente a los Estados Unidos y a la Gran Bretaña, lo que conducía a una menor expansión del capital de estos países. Frente a la pérdida de competitividad real (por costos y calidad de sus productos) se comenzó a recurrir a la competitividad monetaria, por la vía de la devaluación de monedas nacionales. Tal fue el caso de la Libra esterlina en 1967 y del dólar norteamericano en 1971 y 1973, así de la cancelación de la convertibilidad del dólar en oro. Esto evidentemente produjo un incremento de las tasas de interés en dólares y por consiguiente de la deuda externa de los países deudores.

Por otra parte, en 1973, los principales países exportadores de petróleo se agruparon para formar la Organización de Países Exportadores de Petróleo. El

⁵El encaje legal era la proporción del ahorro privado depositado en los bancos, que estos últimos debían a su vez depositar en el banco central (Banco de México). El gobierno recurrió a ese dinero para financiar su propia inversión, mediante préstamos del banco central al Estado.

⁶ Los acuerdos de Bretton Woods se firmaron en 1944 a la víspera del final de la segunda guerra mundial, entre los principales países industrializados. Los principales acuerdos fueron (i) la utilización generalizada del dólar para el comercio internacional, (ii) el respaldo del dólar y su libre convertibilidad en oro y (iii) el establecimiento de paridades fijas entre las principales monedas, con lo que se frenaban los riesgos de devaluaciones nacionales para ganar mercados internacionales. Si algún país requería devaluar necesitaba la aprobación del resto.

precio del crudo paso de niveles inferiores a los tres dólares por barril a fines de los años sesenta, hasta cerca de los 40 Dlls. en 1981. Los dos principales saltos en los precios se dieron en 1973 y 1979. Estos aumentos generaron una inflación por costos en los países ricos, que se tradujo en un incremento de los precios de sus exportaciones y, por consiguiente en un encarecimiento de la tecnología para los países pobres. El déficit comercial también tendía a agudizarse y la deuda a salirse de control.

El conjunto de estos factores internos y externos condujo a una recurrencia masiva al endeudamiento externo, al repunte de la inflación, al crecimiento del déficit externo, la pérdida de reservas internacionales y, en 1976, a la primera devaluación en 22 años, de 12.5 a 19 pesos por dólar.⁷

III) La petrolización.

A pesar de que México es generalmente considerado como un país petrolero y efectivamente llegó a ser el segundo exportador mundial durante los años veinte del siglo pasado, la producción petrolera en poco benefició al país hasta antes de la expropiación de 1938. El sector petrolero funcionaba en una lógica de economía de enclave, donde grandes empresas, sobre todo británicas y norteamericanas, extraían el crudo, contribuyendo de forma poco significativa al ingreso fiscal, a la generación de empleo o al desarrollo, local, regional o nacional.

Además, ya desde los años treinta el precio internacional del petróleo tendía a la baja, al igual que el volumen de la producción mexicana, por el paulatino agotamiento de los yacimientos de la denominada *faja de oro* en la zona huasteca (centro norte y nororiente de México).

Luego de la expropiación, los recursos financieros y tecnológicos para el desarrollo de nuevas exploraciones y explotación de los hidrocarburos se fue reduciendo. Se convirtió en una política de Estado la preservación del petróleo para satisfacer la

⁷ El déficit en cuenta corriente nunca había llegado a los mil Mdd antes de 1970. Entre ese año y 1972 osciló alrededor de esa cantidad, en 1973 aumento a 1528 Mdd, en 1974 subió a más del doble (3,226 Mdd) y en 1975 llegó a 4,442.6 Mdd. Las reservas internacionales, que nunca habían caído en más de cien Mdd antes de 1976, se redujeron en más de mil Mdd en 1976.

Por lo que respecta a los precios, la tasa media de inflación anual entre 1939 y 1953 fue de 14.6%, misma que se redujo a sólo 2.98% entre 1954 y 1970 (hasta 1970, basada en índices de precios de la canasta obrera en la ciudad de México). El repunte de los precios entre 1970 y 1976 llevó a una inflación anual de 12.6% (basada en el índice nacional de precios al consumidor).

demanda interna, pero no era significativo en las exportaciones. De hecho, para la mayor parte del siglo XX (hasta los años setenta), los principales productos de exportación (en valor) fueron la plata, el cobre, el plomo, el café y el henequén (fibra dura).⁸ México desarrolló la estrategia de sustitución de importaciones sin superar jamás la dependencia primario exportadora.

Así, el shock petrolero de 1973 incide negativamente sobre México. No sólo porque la producción de hidrocarburos ni siquiera alcanzaba a satisfacer la demanda interna, sino por los impactos de la crisis internacional sobre la inflación, las tasas de interés y el crecimiento de la deuda.

Sólo entonces se intensifica la producción petrolera y el petróleo crudo reaparece en las exportaciones en 1974. Sus exportaciones pasan de 37.7 Mdd en ese año a 438 al siguiente (1162% de incremento) se convierte en el principal producto de exportación. En 1976 vuelven a crecer en 24%; en 1977, 82% y en 1978, 79%. Esta tendencia siguió hasta 1982, cuando 77% de las exportaciones totales de México fueron de petróleo. En promedio, estas exportaciones crecieron, en dólares, 66.7% anual entre 1975 y 1982.

La petrolización fue muy distinta a la de inicios del siglo pasado. En principio, ésta era conducida por el Estado y no por enclaves petroleros; en segundo lugar, la de inicios del siglo XX se concentraba en un territorio de relativamente fácil acceso y construcción de infraestructura, mientras que la de los años 70 se situó mar adentro en el Golfo de México, por lo cual se requería alta tecnología y condiciones de producción más costosas.

Al término del gobierno de Echeverría, la situación fiscal del Estado era crítica. El petróleo era la forma de obtener nuevo financiamiento para volver a crecer, pero para producir petróleo y construir las plataformas marítimas se requería contratar más deuda.

Así, incorporando a la deuda pública no sólo la del gobierno sino la de las empresas descentralizadas (en especial PEMEX), ésta se triplicó de 19,600 Mdd en 1976 a 58,874 en 1982 (TMCA 20.1%).

⁸INEGI, Estadísticas Históricas de México, Op Cit, p 852. Hacia 1950 el plomo dejó de ser un producto de exportación importante y fue sustituido por el ixtle (fibra de agave). Desde los años cincuenta tanto el henequén como el ixtle fueron desplazados en el mercado internacional por fibras sintéticas. En cambio, a partir de esos años cobró mayor significado la exportación de ganado vacuno.

La contratación de deuda no fue sólo para reactivar al sector petrolero. La crisis de 1976 implicó el establecimiento de una política de estabilización y el aumento de la deuda por 3,312 Mdd en 1977. Luego de la reactivación, desde 1978, el enorme flujo de recursos derivado de las exportaciones derivó en un crecimiento anual del PIB de 9.2% hasta 1981. Esto condujo a una gran demanda de bienes que el aparato productivo mexicano no alcanzaba a satisfacer. Ello provocaba inflación y nuevos problemas. Para enfrentarlos, el gobierno comenzó a liberalizar el comercio, permitir las importaciones crecientes de bienes de consumo y con ello atenuar las tendencias inflacionarias, dando inicio a una primera ola de reformas estructurales, en lo concerniente a la liberalización del comercio exterior. Por su parte, el gobierno reorientó su gasto, de la inversión en el sector manufacturero a su promoción a la industria extractiva, lo que constituyó lo que Sid Ahmed denomina la “OPEP disease”, versión periférica de la célebre “enfermedad holandesa”, sólo que en este caso, centrada en el desplazamiento del esfuerzo de inversión pública, del sector manufacturero al extractivo, desatendiendo en consecuencia los procesos de modernización industrial manufacturera y, por consiguiente, de actualización de los propios insumos internos manufactureros provenientes del sector público hacia la industria privada.

Estas decisiones aumentaban la demanda de dólares y el rezago de las manufacturas frente a la petrolización. Sin embargo, como la exportación de petróleo garantizaba la disponibilidad de divisas, el tipo de cambio se mantuvo constante.

La situación comenzó a revertirse en 1981, cuando comenzaron a caer los precios del petróleo (el barril de exportación mexicano llegó a cotizarse en más de 34 Dlls.) y las tasas de interés internacionales sobre la deuda se multiplicaron. Para mantener el crecimiento, el gobierno mexicano decidió recurrir masivamente a la deuda externa (19,000 Mdd sólo en 1981), esperando que el problema petrolero sólo fuese estacional. Sin embargo, las tendencias se profundizaron y en 1982 se devaluó por primera vez el peso en febrero y por segunda en agosto, cuando se agotaron las reservas del Banco de México y no se pudo seguir pagando el servicio de la deuda (intereses más vencimientos en el año). Las reservas cayeron en 3,185 Mdd (más del triple que en 1976, que a su vez era 13 veces más que en cualquier año previo).

En suma, la petrolización implicó una salida fácil en el corto plazo que provocó un desplazamiento de la inversión pública productiva, hacia la extracción de los

recursos naturales. Generó un crecimiento asociado a una fuerte contratación de deuda y el inicio de la liberalización comercial (revertida en 1981). México contrató deuda para producir petróleo y ahora usa el petróleo para pagar parte de la deuda que contrató para producir petróleo.

IV) La estabilización económica y las reformas estructurales de primera generación.

En este documento se entenderá por políticas de estabilización, las derivadas de la búsqueda del reestablecimiento de condiciones durables de relaciones económicas entre un país y el resto del mundo. En particular, se hará referencia a las políticas impulsadas entre los años setenta y noventa del siglo XX, por el Fondo Monetario Internacional, para la corrección de los déficit fiscal y externo de las economías afectadas por el endeudamiento público y el desequilibrio en su Balanza de Pagos, como fue el caso de la economía mexicana.

En cuanto a las reformas estructurales de primera generación, se considerarán como tales aquellas promovidas por las Instituciones Financieras internacionales de Desarrollo, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo con el aval del Tesoro norteamericano, es decir lo que John Williamson denominara, ex post, el Consenso de Washington en 1989⁹. Las políticas descritas expresan las bases principales de la liberalización económica promovida hasta fines de los años ochenta.

En suma, Williamson describe las siguientes políticas:

1. Equilibrio fiscal.
2. Reorientación del gasto público.
3. Reforma tributaria.
4. Liberalización financiera.
5. Paridad competitiva.
6. Liberalización comercial.
7. Eliminación de barreras a la inversión Extranjera Directa.
8. Privatización de Empresas Paraestatales.
9. Desregulación de mercados.
10. Protección a los derechos de propiedad.

⁹ Williamson, John (Edit), **Latin American Adjustment: How much has Happened** [Washington DC; Institute for international Economics, 1990.

El decálogo de Williamson expresa efectivamente una reforma en concepción lógica sobre la forma de entender la estructura económica, tanto en los elementos que integran a la misma como en la forma de relacionarse éstos.

En efecto, en la economía política clásica¹⁰ se concebía a la estructura económica en función de los factores de producción generadores de riqueza (la discusión histórica sobre el capital, la tierra y el trabajo), los propietarios de tales factores (capitalistas, terratenientes y trabajadores) y las formas de remuneración a cada uno de ellos (beneficios –utilidades e intereses-, rentas y salarios). En la dinámica económica keynesiana la estructura estaba definida en función de la articulación entre las esferas real y financiera con vistas a la maximización de la producción y del empleo. En el estructuralismo latinoamericano, predominó la visión sectorial tendiente a la lógica industrializadora frente a las inercias primo-exportadoras.

Los ajustes y reformas estructurales predominantes desde los años ochenta no responden a ninguna de las concepciones anteriores de estructura, sino a la del papel jugado por cada uno de los agentes económicos. En esta concepción la soberanía se desplaza del Estado al consumidor y son los entes individuales quienes configuran a través de los mercados las relaciones sociales que integran al conjunto del sistema económico (los fundamentos microeconómicos de la macroeconomía). En esta perspectiva, el agente Estado deja de ser el motor articulador del sistema y su función se convierte en la procurar ser el garante del funcionamiento libre de los mercados. El papel predominante lo adquiere el consumidor quien, a través de sus *votos monetarios* (como lo explica Samuelson en su Macroeconomía), determina el qué, el cómo y el para quién producir. Por su parte, las empresas responden directamente al estímulo de los consumidores.

Bajo tal esquema, los ajustes y reformas estructurales tendrían que ir asociados a la liberalización de los mercados y a la redefinición del papel del Estado. Estos ajustes

¹⁰ En este documento se remite el concepto de economía política al estudio de los procesos de generación y distribución de la riqueza (o del producto), así como a su vinculación con el funcionamiento de los mercados y su repercusión en los niveles y formas de consumo social. En un sentido histórico el concepto de economía política remite, a partir del mercantilismo, a la interpretación de los fenómenos económicos a partir al tipo de articulación existente entre los distintos agentes económicos presentes en una sociedad, en contraparte con la visión normativa del deber ser, característico del pensamiento escolástico de la edad media. En el pensamiento marxista se le denomina economía política clásica a aquella que explica los procesos económicos desde la esfera de la producción, en el keynesiano se refiere al pensamiento predominante en siglo XIX, previos al surgimiento del marginalismo.

y reformas se implantaron rápidamente en México, a partir de la crisis de la deuda de 1982.

En agosto de ese año, el gobierno mexicano se declaró en suspensión de pagos y recurrió a la banca internacional no sólo para declararla sino para requerir de los créditos frescos que le permitiesen recuperar su solvencia.

¿Qué pasa cuando una nación no puede seguir pagando los compromisos adquiridos de deuda externa, como en 1982? México tuvo que declarar ante sus acreedores incapacidad de pago. La situación de moratoria amenazó con afectar al sistema económico internacional, por lo que se tomaron cartas en el asunto, por parte de los países acreedores, los bancos comerciales y las IFI: Si México no podía pagar, tenía que tomar ciertas medidas para asegurar los pagos en el futuro.

La estrategia seguida por el gobierno que asumió el poder en diciembre de ese año, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, fue la denominada “reordenación económica y cambio estructural” (estabilización y ajuste). La reordenación se tradujo por la firma de cartas de intención ante el FMI, en cuyos términos destacaron los compromisos de reducir el déficit fiscal, de fijar controles salariales y monetarios y de flexibilizar el tipo de cambio, lo que en los hechos se tradujo en sucesivas devaluaciones, ante la escasez de dólares.

El desequilibrio externo tenía que corregirse con una devaluación. Asimismo era indispensable contraer más deuda, aumentar las tasas de interés y exportar. Para gastar menos, los topes salariales y los aumentos de los precios de bienes y servicios públicos jugaron un papel significativo.

En cuanto al desequilibrio fiscal, bajo la óptica de la teoría monetarista (que había cobrado auge a partir de los años setenta), la inflación era un problema de demanda, no de costos. En otras palabras, se pensaba que la inflación era un fenómeno monetario y se partía del supuesto de que la oferta de dinero estaba delimitada por el Estado (lo que limita la responsabilidad del sistema financiero).

En un año, de 1982 a 1983, México redujo su déficit fiscal de 16 a 8.5%, pero la inflación sólo bajó del 100 al 80%, al año siguiente se redujo a 60%, pero volvió a repuntar hasta alcanzar 160% en 1987. La corrección del déficit fiscal como correctivo para la inflación fue un fracaso al tiempo que la producción se estancaba.

En promedio, la paridad pasó de 24.5 pesos por dólar en 1981, a 57.2 en 1982, a 150.3 en 1983, 185.2 en 1984, 310.3 en 1985, 637.9 en 1986, 1,406 en 1987, 2,290 en 1988 y así sucesivamente. Esto afectó profundamente a las tasas de interés por lo que los créditos resultaban demasiado onerosos. Los precios se multiplicaron y la inflación pasó de 28% en 1981 a 99% en 1982, en 1983 y 1984 tendió a reducirse ligeramente, (a 80 y 60% respectivamente), pero desde 1985 volvió a repuntar y alcanzó 160% en 1987.

Lo que sí se corrigió en el corto plazo fue el déficit en cuenta corriente, que pasó de 12,544 Mdd en 1981 a 4,879 en 1982, 5,323 en 1983, y un saldo neto superavitario para el conjunto del periodo 1985-1988. En otras palabras, se sacrificó todo el crecimiento económico nacional para generar excedentes con los que se pudiese pagar la deuda.

En cuanto al cambio estructural, los instrumentos para llevarlo a cabo fueron principalmente:

- Las privatizaciones, comenzando con las paraestatales más pequeñas y avanzando paulatinamente hacia los sectores más estratégicos. En México se ha ido desde las fábricas de bicicletas, hasta las telecomunicaciones y los bancos. A través de las privatizaciones se obtendrían divisas no asociadas con deuda y se trataría de contar con una inversión productiva no regulada por el Estado. Es decir, serviría para pagar deudas previas y reducir la contratación de nueva deuda. A la postre, gran parte de los sectores privatizados incurrieron en nuevas deudas y baja rentabilidad, lo que les llevó a nuevas quiebras y a la asunción públicas de las mismas.
- La desregulación, con el objetivo de facilitar crecientemente las inversiones extranjeras tanto productivas (principalmente por la vía de las empresas maquiladoras – ensambladoras), como especulativas, en los mercados de bonos y de dinero. De este modo, entrarían capitales sustentados en la rentabilidad de los mercados financieros mexicanos y no en el establecimiento de nuevos créditos. Sin embargo, la emisión pública de bonos públicos de manera más intensiva implicaría una mucho mayor dispersión de acreedores y por lo tanto menores posibilidades de renegociación de deuda en los noventa.
- La liberalización externa, sustituyendo primeramente los permisos previos de importación por aranceles (impuestos a la importación) y, en un segundo

momento, reduciendo aceleradamente estos últimos. De esta forma se planteaba la especialización productiva en función a la internacionalización económica. Esto acarrearía mayor eficiencia, inversión y empleo. Al cabo de 15 años de liberalización, la vulnerabilidad económica mexicana se ha acrecentado, dado el enorme crecimiento de las importaciones y de los requerimientos de divisas, cada que la economía comienza a recuperarse.

En 1985 se iniciaron los procesos de desaparición y venta de paraestatales y se negoció el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

En 1982 existían cerca de 1200 paraestatales, de las que sólo quedan alrededor de un centenar 25 años después. En 1985 se cerraron fideicomisos de apoyo al campo,¹¹ empresas a de apoyo a la industria agroalimentaria (café, sal, henequén) y dependencias administrativas de Petróleos Mexicanos. En cuanto a las ventas de paraestatales, se inició con el sector hotelero y las empresas que pertenecían a la banca, misma que había sido nacionalizada en 1982.

Entre 1986 y 1988 se multiplicaron los procesos de privatización y desaparición de paraestatales, particularmente en los sectores acuícola y pesquero, minero, azucarero, del trigo, frutales, papel, madera y plásticos.

En cuanto a la apertura externo, México prácticamente eliminó entre 1986 y 1993 toda la estructura de protección comercial sobre la que había fincado su estrategia de desarrollo en los 50 años previos. Entre 1986 y 1987 se eliminaron la mayoría de los requerimientos de permisos previos de importación y el país pasó de contar con estructuras arancelarias elevadas a tener una de las más bajas de mundo (alrededor de 12% ad valorem).

En materia industrial se comenzó a promover de manera prioritaria la industrialización por la vía del ensamblaje para reexportación (las maquiladoras), . Este tipo de empresas existían en la franja fronteriza del norte del país desde 1967, pero comenzaron a cobrar auge luego de la devaluación de 1976. A partir de los procesos de liberalización, esta forma de industria permitiría la reestructuración de prioridades industriales, abandonándose la de integración productiva local y

¹¹ Lucha contra la garrapata, fomento a la ganadería de exportación, capacitación forestal campesina, desarrollo de cultivos de cítricos y frutas tropicales, becas a campesinos, comisiones para el desarrollo de cuencas de ríos.

sustituyéndose por la búsqueda del ingreso acelerado de inversión extranjera y de exportación para la obtención de divisas.

El ajuste fue severo. Entre 1982 y 1988 el PIB prácticamente no creció (0.19% anual, Cf. Cuadro 3, p.28), los precios se multiplicaron, la moneda se depreció como nunca antes y la deuda aumentó 14% de 1982 a 1987, superando los cien mil millones de Dlls. El crecimiento de ésta se dedicó principalmente... para pagar el servicio de la deuda.

En 1988 y especialmente en 1989 se renegóció a largo plazo la deuda comercial de México ante el Club de París, incluyendo en la negociación tanto a los bancos como a los gobiernos de la OCDE. A cambio de la reducción México desregularía crecientemente su economía para facilitar la inversión extranjera, particularmente a través de los *swaps*, canjes de deuda por inversión.

De esta manera se estableció un vínculo estrecho entre las políticas de ajuste estructural (Cf. Infra) y la reducción de la deuda, lo que dio lugar a una intensa profundización de la primera generación de políticas de ajuste estructural a partir de 1989. La renegociación de la deuda implicaba para México la promoción de nueva inversión foránea, para el gobierno reducción de deuda, para las grandes empresas una posibilidad de inversión barata y rentable y para los bancos acreedores, la rentabilización de sus contratos de deuda y la obtención de nuevos recursos frescos.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se negoció, firmó y comenzó a operar el Tratado de Libre comercio de América del Norte (con los Estados Unidos y Canadá). Igualmente se establecieron tratados con Chile, Colombia, Venezuela y Costa Rica. Eeen 1993 México se integró a Asociación de Países de la Cuenca del Pacífico (APEC), en 1994 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En materia de privatizaciones se continuó con la desaparición de entidades de apoyo rural, en cuanto a infraestructura, productores comunitarios, y productos específicos (hule, cacao, fruticultura, café, coco, tabaco, pesca, etc). También se profundizó en la liberalización minera (carbón, minerales metálicos y no metálicos y, especialmente metales preciosos). En cuanto a manufacturas se mantuvo la liberalización en la industria agroalimentaria, la química, petroquímica, maderera y siderúrgica. En el terreno de la reducción del papel de paraestatales destacó la eliminación de la mayor parte de las funciones de la Compañía Nacional de

Subsistencias Populares, empresa básica en la compra de productos básicos en el campo y de su venta a capas populares en el medio urbano. Igualmente se continuó con la liberalización de los sectores minero agroindustrial y se vendieron al sector privado las empresas siderúrgicas, petroquímicas, la industria del cine, parte de las propiedades inmobiliarias, las líneas aéreas y la producción de automotores (camiones). Se concesionaron al sector privado el transporte marítimo, los servicios portuarios y las principales carreteras, Se privatizó la empresa paraestatal de televisión y, sobre todo se reprivatizaron los bancos y Teléfonos de México,

Para facilitar la inversión extranjera se aprobó una nueva Ley de Inversiones Extranjeras, que prácticamente eliminó la mayor parte de las barreras a la inversión foránea.

La deuda externa se redujo de 102,664 Mdd en 1987 a 89,317 en 1989. Sin embargo a partir de ese momento volvió a incrementarse, hasta llegar a los 148,182 Mdd en 1995, con la diferencia de que la mayor parte de las empresas públicas ya habían sido vendidas.

¿Por qué aumentó de esa manera la deuda externa, cuando se suponía que ya no había un Estado paternalista y derrochador sino uno eficiente y promotor de la iniciativa privada y del libre comercio?

Se había planteado el argumento de que mediante las *ventajas comparativas* y el libre mercado, el país sería más eficiente y exportador, a la vez que permitiría la adquisición de productos más baratos y de mejor calidad. En efecto, más valía comprar bueno y barato (importado) que malo y caro (nacional). Entre 1990 y 1994 se acumularon 99,597 Mdd de déficit en cuenta corriente (Cf. nota 11, p.20), es decir, el equivalente a la deuda externa total que había justamente en 1990.¹²

Tal déficit se financió principalmente con la entrada de capital especulativo. La bolsa de valores tuvo un crecimiento acelerado y las tasas de interés fueron muy atractivas para el capital financiero. Se vendieron los bancos al sector privado y se estableció una nueva Ley de Inversión Extranjera mucho más atractiva para el inversionista. Los empleos industriales se basaron en la expansión de la industria maquiladora de exportación y la reactivación del campo se buscó mediante modificaciones legales que *permitieron* a los campesinos comunitarios (sin créditos, capacitación, tecnología ni infraestructura) rentar o vender sus tierras, para convertirse en

¹² Fuente: Banco de México, Boletín de Indicadores Económicos, varios números, de 1992 a 1996.

migrantes o en jornaleros de las mismas (reforma al Art. 27 de la Constitución, 1992).

Por otra parte, la lógica de contratación de deuda también se había reorientado del sector público hacia el privado. En una economía cada día más liberalizada, se requerían recursos frescos para los inversionistas privados. Así, la deuda de los reprivatizados bancos pasó de 7,220 Mdd en 1989 (año de la renegociación de la deuda), a 24,136 Mdd cinco años después. El uso del crédito fue altamente ineficiente. Los márgenes de intermediación bancarios se situaron hasta en 25 puntos y el crédito se orientó preponderantemente al consumo (viviendas, automóviles y tarjetas de crédito). Por su parte, la deuda externa privada no bancaria se multiplicó por 4.2 veces en el mismo periodo (de 6,038 a 25,428 Mdd). El peso de la deuda privada pasó de 14.8% de la deuda total en 1989 a 36.7% en 1994.

México era exhibido por las IFI como ejemplo ante el mundo. Sin embargo, el monto del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos era insostenible. La paridad sólo se había modificado en 19% de 1990 a 1994 (2,838 pesos por dólar en 1990 y 3.4 nuevos pesos por dólar en diciembre de 1994 (un nuevo peso = 1000 viejos pesos), cuando la inflación acumulada de diciembre de 1989 a diciembre de 1994 había sido de 99.8%.

El resultado fue una nueva crisis, mayor aún que la de 1982, que incluso afectó el desempeño de la economía internacional (el llamado *efecto tequila*). En 1995 el PIB se derrumbó en 6.2% y la inflación fue de 54%, el peso pasó en unos cuantos días de una cotización de 3.4 por dólar a niveles que rebasaron los ocho pesos. El anuncio de la modernidad y de un México de primer mundo al integrarse a la OCDE y al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá (NAFTA) se habían venido a pique.

El sector privado no bancario, que tanto se había endeudado ante la modernidad cayó en quiebras masivas. Por su parte, 14 de 18 bancos comerciales entraron virtualmente en quiebra por carteras vencidas y fraudes. El Estado entró al rescate y asumió una deuda bancaria que originalmente era por 67,000 Mdd y al final del 2000 alcanzó los 89,700 Mdd. El objetivo era salvar la banca mexicana. Después del rescate los bancos se vendieron para recuperar algo de sus activos y actualmente 83% del capital bancario del país esta en manos de bancos transnacionales (principalmente del Citybank, de Bilbao y Vizcaya, de Santander y de Scotiabank).

La crisis condujo al establecimiento de un paquete internacional de salvamento financiero para la economía mexicana, por 42,000 Mdd, en el que participaron principalmente las IFI (FMI, Banco Mundial y BID) y el Tesoro de los Estados Unidos, aunque también intervinieron bancos y gobiernos de distintos países de la OCDE. El endeudamiento neto en 1995 creció en más de 13,000 Mdd y el PIB continuó cayendo hasta el primer trimestre de 1996.

El rescate financiero de 1995 volvió a generar una tendencia a la concentración de la deuda en manos de acreedores norteamericanos, lo que hizo depender más a la economía mexicana a las tasas de interés estadounidenses. Así, para analizar el futuro de la deuda, se requiere dar seguimiento a los factores que a su vez influyen en las decisiones de la Reserva Federal.

Así, la nueva administración del gobierno mexicano (Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000), inició con el enfrentamiento de esta crisis, misma que se mantuvo hasta el inicio del segundo trimestre de 1996.

En este periodo se intensificó el ajuste estructural para captar más divisas y con ello adelantar pagos de deuda externa (sobre todo en 1996 y 1997). Igualmente se siguió una política de sustitución de los bonos lanzados anteriormente (sobre todo bonos Brady y bonos a la par), por bonos globales, que implican periodos más largos y tasas de interés menores, aunque resultan menos susceptibles de renegociación posterior. Las concesiones y privatizaciones se continuaron y concluyeron en la mayor parte de los sectores referidos en la administración previa.

El ajuste se profundizó en la concesión de servicio a particulares (sistemas satelitales, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.), así como en la descentralización de la aplicación del gasto público (que no en su concepción) a estados y municipios.

En 1997 comenzó una recuperación que continuaría hasta el término del año 2000, sostenida con nuevas privatizaciones, mayor desregulación y “maquiladorización de la economía”.¹³ Al inicio de la recuperación (1996 y 1997), se procuró hacer una recompra de deuda externa y ésta se redujo a 139,940 Mdd.

En materia de desregulación de precios se terminó con el último fijado por el Estado: el del maíz y de la tortilla, base de la alimentación nacional.

¹³ La maquila de exportación ha sido la forma básica de industrialización desde los años 80 (aunque existe desde 1967). Se basa en el ensamblaje de productos importados, para reexportarlos inmediatamente.

Al igual que en la recuperación económica de inicios de los años noventa, la de fines de la década pasada, volvió a acompañarse de un creciente déficit externo. En otras palabras, cada que México comienza de nuevo a crecer, aumentan las importaciones más que la producción y se reduce la capacidad exportadora. La inflación se contiene a través del sostenimiento de un dólar barato (que permite importaciones a bajo costo).

En efecto, entre 1997 y 1999 la deuda volvió a repuntar y alcanzó 161,913 Mdd. Luego, en el 2000, para aliviar los temores de *crisis de fin de sexenio* y ante una situación inesperadamente favorable de los precios del petróleo, el gobierno saliente decidió recomprar deuda, lo que la situó en 149,322 Mdd.

El peso de la deuda pública en el total de deuda externa creció a raíz de la asunción pública de deudas privadas, particularmente en la crisis de 1995. Generalmente, cuando se argumenta a favor de las privatizaciones se arguye que el sector privado es más eficiente que el público, porque el inversionista arriesga su propio capital y se responsabiliza de ello, a diferencia de las inversiones públicas, en las que el gobierno utiliza los recursos de la sociedad y es ella la que paga las ineficiencias. Esto no se constató en el caso mexicano: el Estado entró al rescate de las crisis en diversas ramas privatizadas: carreteras, aeropuertos, ingenios azucareros, líneas aéreas y, sobre todo, los bancos. En otros términos, cuando el sector privado quiebra en sectores socialmente fundamentales, es el conjunto de la sociedad quien asume la mayor parte del costo de los fracasos.

La presente década se ha caracterizado por la alternancia política en México, con la asunción al poder del Partido Acción Nacional a la presidencia del República en el año 2000, bajo la administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006). La idea que tenía su gobierno era la de un fuerte crecimiento en la producción y el empleo, basado en la maduración del los procesos de liberalización, el impulso a la pequeña y mediana empresas y la realización de las reformas estructurales de segunda generación, todo esto enmarcado es una estricta política fiscal y monetaria, coherente con el esquema seguido en los veinte años previos.

Sin embargo, la situación derivada de la recesión norteamericana que siguió a la caída de las torres gemelas ha producido un estancamiento estructural de la economía mexicana, con un bajo crecimiento y sin generación de empleo. La enorme dependencia mexicana de la economía de los Estados Unidos, la hace

sumamente vulnerable a su coyuntura económica. Esto se refleja en nuevos aumentos de la deuda externa (privada), aunque paradójicamente no se ha traducido en un debilitamiento sino en un fortalecimiento del peso mexicano. En efecto, las bajas en tasas de interés estadounidenses han permitido una mayor captación de capitales especulativos en México y por consiguiente, de la oferta de dólares. Se tiene, entonces un proceso simultáneo de creciente sobrevaluación e ingreso de divisas.

En suma, las crisis de deuda han llevado a políticas de estabilización, que a su vez han conducido a fuertes recortes del gasto público. Las políticas de estabilización han sentado las bases para los ajustes estructurales, pero en la presente década no se ha generado el consenso político para efectuar nuevas reformas estructurales. En particular no se han logrado las reformas fundamentales que planteaba el gobierno:

- La fiscal, ya que la captación tributaria de México apenas representa 11% del PIB.
- La energética, ante el agotamiento de las reservas petroleras probadas de México.
- La laboral, ya que se mantiene una legislación establecida originalmente en 1929 y reformada en 1970, bajo principios de orden taylorista-fordista y de una concepción keynesiana del Estado.
- La de telecomunicaciones, ya que hasta el momento el poder del sector se encuentra altamente concentrado.

PIB SECTORIAL A PRECIOS DE 1993: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
								Servs. Fin.		
PERIODO	Total a/	Agropec., Silvic. y Pesca a/	Minería a/	Industria Manuf. a/	Constr. a/	Electric. Gas y Agua a/	Comerc, Restaur. Hoteles a/	Transp. , Almac. y Comunic. a/	Seguros, Activ. Inm. y de Alquil. a/	Servicios Com. Soc y Pers. a/
1980										
1981	8.53	7.76	14.26	6.62	14.41	11.61	10.01	10.06	6.89	7.37
1982	-0.52	-2.26	8.55	-2.81	-7.06	9.66	-0.44	-7.73	5.14	3.14
1983	-3.49	2.00	-2.77	-8.42	-19.19	1.13	-7.28	-2.63	4.05	2.58
1984	3.41	1.41	2.45	5.07	5.37	5.00	1.30	5.13	5.83	2.57
1985	2.19	3.03	-0.05	6.53	2.72	8.31	-0.19	2.84	3.49	-0.45
1986	-3.08	-1.33	-5.17	-5.56	-10.32	3.64	-6.21	-3.53	3.67	-0.82
1987	1.72	1.25	4.97	2.56	2.79	3.74	0.86	2.88	3.52	-0.05
1988	1.28	-3.39	0.23	3.51	-0.41	6.02	1.60	2.14	1.42	0.55
1989	4.11	-1.41	-0.29	7.89	1.75	4.47	4.62	4.68	3.50	3.06
1990	5.18	7.26	3.39	6.77	9.19	2.59	6.21	3.57	4.45	3.15
1991	4.21	2.24	1.04	3.43	4.88	0.39	6.08	3.43	4.70	4.48
1992	3.54	-2.23	1.26	4.16	6.68	3.07	5.30	5.29	4.58	1.52
1993	1.94	2.92	1.84	-0.67	3.02	2.56	0.09	4.03	5.45	3.32
1994	4.46	0.92	2.54	4.07	8.43	4.77	6.78	8.71	5.42	1.26
1995	-6.22	0.86	-2.68	-4.94	-23.46	2.15	-15.53	-4.93	-0.32	-2.32
1996	5.14	3.57	8.11	10.83	9.77	4.58	4.80	8.03	0.57	0.99
1997	6.78	0.19	4.47	9.94	9.28	5.21	10.70	9.93	3.73	3.35
1998	4.91	0.79	2.74	7.37	4.22	1.85	5.64	6.67	4.61	2.87
1999	3.84	3.46	-2.09	4.18	4.99	7.91	3.45	7.79	3.87	2.10
2000	6.53	0.71	3.81	6.90	5.06	0.98	12.00	9.64	4.91	2.91
2001	-0.28	2.54	-0.56	-3.89	-4.51	1.74	-1.29	2.81	4.09	0.51
2002	0.83	1.22	2.46	-0.60	-0.81	3.34	0.00	2.37	5.16	-0.28
2003	1.63	3.26	3.66	-1.22	4.20	9.26	1.63	4.93	3.84	-0.16
2004	4.36	3.97	2.50	3.75	5.33	2.33	4.87	9.72	4.61	1.65
2005	2.72	-2.30	2.15	1.46	4.02	1.79	3.47	6.55	5.06	1.05
2006	4.62	4.26	3.09	4.87	6.93	5.33	3.37	9.09	5.37	2.54

TMCA

81/2006	2.34	1.29	1.78	2.49	0.95	4.04	1.91	3.95	4.02	1.57
88/81	0.19	0.08	1.08	-0.02	-4.09	5.32	-1.54	-0.22	3.87	1.06
94/88	3.90	1.57	1.62	4.24	5.63	2.96	4.82	4.94	4.68	2.79
2000/94	3.40	1.59	2.32	5.58	0.90	3.75	3.08	6.06	2.88	1.63
2006/2000	2.30	2.13	2.21	0.68	2.45	3.93	1.99	5.87	4.69	0.88

Fuente: www.inegi.gob.mx

V) La segunda generación de las reformas

Conforme a lo planteado por las conferencias del Fondo Monetario Internacional con respecto a la segunda generación de reformas estructurales, pueden destacarse cinco espacios de reformas básicas, impulsadas principalmente a lo largo de esta década: ¹⁴

1. El papel de las instituciones
2. El rol del Estado
3. Importancia de la Sociedad Civil
4. Reformas regulatorias
5. Estrategias para el desarrollo.

¹⁴ Confere on second generation reforms, IMF Headquarters, Washington, D.C. IMF Institute and the Fiscal Affairs Department, November 8-9, 1999.

En el desarrollo de las instituciones, el gobierno mexicano ha impulsado la generación de múltiples instancias institucionales para tratar de facilitar y al mismo tiempo incidir en el funcionamiento de los mercados. Tales son los casos de las siguientes:

- ❖ Comisión Federal de Competencias (1993), para promover el proceso de eficiencia económica, evitando los procesos de monopolización y oligopolización. Sin embargo, la concentración de los mercados en México es una de las más elevadas del mundo en la mayor parte de los sectores industriales y de servicios más dinámicos (telecomunicaciones, cemento, televisión, espacio radiofónico, cerveza, petróleo, electricidad, comercio departamental, etc). En otros casos, como en el bancario, la competencia se concentra entre firmas transnacionales que operan en función de su estrategia corporativa global.
- ❖ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de servicios Financieros (1999), encargada de proteger los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros. Este ente no tiene una capacidad jurídica para tomar sanciones frente a la banca, por lo que su papel queda supeditado a las instancias jurídicas tradicionales.
- ❖ Instituto Federal de Acceso a la Información (2003). Promueve el libre acceso de la información gubernamental ante la ciudadanía.

Estas instituciones son potencialmente significativas para mejorar la operación de los mercados, del sistema financiero y de la gestión pública, sin embargo su devenir dependerá de su margen de maniobra, de su independencia y del desarrollo de sus atribuciones en el marco de un enorme poder de las grandes empresas corporativas, de las instituciones financieras transnacionales y del control de los diversos órganos de poder público en las instancias autónomas.

El rol del Estado se ha seguido planteando en la presente década, en función de la conservación de los equilibrios financieros y de las políticas sociales focalizadas. Sin embargo está en debate su papel específico como promotor del desarrollo, como agente de políticas sectoriales específicas (especialmente agropecuaria e industrial), como regulador de sectores clave (como el financiero o el de telecomunicaciones) y como agente distribuidor del ingreso.

La lógica de promoción de la sociedad civil se encuentra delimitada por una fuerte asociación de algunas organizaciones con los diversos partidos políticos, así como por la estructura corporativa de los sindicatos, en los que –protegidos por la Ley Federal del Trabajo-, el trabajador no dispone ni siquiera de la libertad de elegir por voto libre, directo y secreto a sus representantes.

En suma, visto desde la lógica de estas reformas, queda aún confuso el trabajo inmediato a realizar en el diseño de una política amplia y articulada de política pública.

Desde los planteamientos de Moisés Naím, el objetivo de la segunda generación de reformas estructurales cuenta con tres fines: la mejora en las condiciones sociales, el incremento en la competitividad y la estabilidad macroeconómica. Éste último objetivo parece ser el prioritario en la actual administración del gobierno mexicano (Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012), entendiendo por estabilidad macroeconómica la que privilegia las variables financieras. A partir de ello se pretende facilitar el papel del sector privado para la inversión y la competitividad, lo que a su vez generaría las condiciones para el crecimiento del empleo y la satisfacción de las necesidades sociales.

Table 1: Two Stages of Economic Liberalization		
	Stage I	Stage II
Priorities	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce inflation • Restore growth 	<ul style="list-style-type: none"> • Improve social conditions • Increase international competitiveness • Maintain macroeconomic stability
Reform Strategy	<ul style="list-style-type: none"> • Change macroeconomic rules • Reduce size and scope of the state • Dismantle institutions of protectionism and statism 	<ul style="list-style-type: none"> • Create and rehabilitate institutions • Boost competitiveness of the private sector • Reform production, financing, and delivery of health care, education, and other public services • Create "economic institutions of capitalism" • Build new "international

		economic insertion"
Typical Instruments	<ul style="list-style-type: none"> • Drastic budget cuts and tax reform <ul style="list-style-type: none"> • Price liberalization • Trade and foreign investment liberalization • Private sector deregulation • Creation of social "emergency funds" bypassing social ministries <ul style="list-style-type: none"> • "Easier" privatizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Reform of labor legislation and practices <ul style="list-style-type: none"> • Civil service reform • Restructuring of government, especially social ministries • Overhaul of administration of justice <ul style="list-style-type: none"> • Upgrade of regulatory capacities • Improvement of tax collection capabilities <ul style="list-style-type: none"> • Sectoral conversion and restructuring • "Complex" privatizations • Building of export promotion capacities • Restructuring relations between states and federal government
I. Principal Actors	<ul style="list-style-type: none"> • Presidency • Economic cabinet • Central Banks • World Bank and IMF • Private financial groups and foreign portfolio investment 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidency and cabinet <ul style="list-style-type: none"> • Congress • Public bureaucracy <ul style="list-style-type: none"> • Judiciary • Unions • Political parties <ul style="list-style-type: none"> • Media • State and local governments <ul style="list-style-type: none"> • Private sector
Public Impact of Reforms	<ul style="list-style-type: none"> • Immediate • High visibility 	<ul style="list-style-type: none"> • Medium and long term • Low public visibility
Administrative Complexity of Reforms	<ul style="list-style-type: none"> • Moderate to low 	<ul style="list-style-type: none"> • Very high
Nature of Political Costs	<ul style="list-style-type: none"> • "Temporary corrections" widely distributed among population 	<ul style="list-style-type: none"> • Permanent elimination of special advantages for specific groups
Main Governmental	<ul style="list-style-type: none"> • Macroeconomic management by 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional development highly

Challenge	insulated technocratic elites	dependent on midlevel public sector management
Source: Moises Naim: Latin America's Road to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy (San Francisco; ICEG, 1994)		

VI) Pobreza y desarrollo social.

A fines de la década de los ochenta el deterioro social en el plano internacional estaba siendo denunciado por múltiples organizaciones tanto civiles como de las Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, CEPAL, OIT, UNCTAD, UNESCO, FAO), por lo que comenzó a plantearse el establecimiento de ajustes con rostro humano, recuperando no sólo el “realismo económico” (término usado recurrentemente por el presidente de México Miguel de la Madrid (1982-1988), sino el “realismo social” cada vez más crítico.

Desde entonces se intensificó, al menos el caso mexicano, el establecimiento de políticas sociales destinadas a grupos específicos más que a atención universal de la población: las políticas focalizadas. Esta política es contablemente lógica. El Estado dispone cada vez de menores recursos económicos por la venta del patrimonio nacional, el crecimiento insuficiente y la baja captación fiscal.¹⁵ Con menos dinero y más gasto, ¿Cómo optimizar el gasto público?.. Reorientándolo a la atención de problemas sociales inmediatos (ya no a la promoción socio-económica de largo aliento). Ello significa cambiar la concepción de la política social, para hacerla más barata y eficiente: de una política orientada al cumplimiento de derechos sociales para sectores mayoritarios o crecientes de la población (por ejemplo, los asalariados), a una política dirigida a la población que no alcanza a insertarse en la economía de mercado, puesto que prácticamente no puede adquirir bienes industriales ni servicios modernos, ni tiene la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo (por problemas alimenticios, educativos y de salud). En otras

¹⁵ La captación fiscal en México apenas fue de 11% del PIB en el año 2006. El ajuste económico ha ido acompañado de un desbarajuste en el empleo, donde crecen especialmente las actividades informales, no generadoras de ingresos públicos. Si a ello agregamos que la pobreza en la mayor parte del campo no permite captar impuestos y que a los grandes poderes económicos, empresariales y personales, no se les enfrenta fiscalmente por temor a una fuga de divisas, el resultado es una capacidad gubernamental de generación de ingresos sumamente débil. En contraparte, los compromisos de servicio de la deuda tanto externa como interna (especialmente de esta última) son crecientes. De esta manera el Estado tiene menos ingresos y menor margen de acción sobre su gasto.

palabras, la política social se convierte en una política para insertar en el mercado a quienes no lo han hecho y se encuentran en situación de pobreza extrema. A partir de esta concepción se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (a partir de 1997), mismo que se transformó en el actual programa Oportunidades. En realidad no se ha abatido la pobreza con respecto a la situación prevaleciente antes de la crisis de la deuda de 1982, puesto que los factores estructurales que la generan se siguen intensificando: concentración del ingreso, monopolización de la economía, lento e irregular crecimiento y subordinación del mercado interno al externo en un contexto de bajo crecimiento norteamericano y el amplio ascenso en la participación de China y de la India en los mercados internacionales. Sin embargo, se ha atendido a la población en condiciones de pobreza para evitar la indigencia y generar una inversión en capital humano, lo que a su vez se ha traducido en una reducción gradual en los niveles de pobreza, sobre todo en la alimentaria, asociada a las transferencias de los programas sociales gubernamentales, al incremento en el número de trabajadores con respecto al tamaño del hogar y, gracias a las transferencia percibidas por los hogares, provenientes de familiares trabajadores migrantes, tanto al interior del país, como en el plano internacional..

Conforme al estudio de Miguel Székely, pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004 (Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005), basado en los resultados del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMPM), la pobreza tuvo un fuerte crecimiento entre 1984 y 1996, mismo que se ha revertido parcialmente desde entonces. Cabe mencionar que los datos no son totalmente compatibles, por los cambios en los cuestionarios de los diversos levantamientos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares.

A partir de dicha fuente la pobreza se ha reducido en 4.4 millones de personas entre el 2000 y el 2004, pese a haber aumentado la población total en cinco millones de habitantes.

Evolución de la pobreza en México 2000-2004 (Millones de personas)

	Población Total	Pobreza Alimentaria	Pobreza de Capacidades	Pobreza de patrimonio
2000	100.6	24.3	32.1	54.0
2002	103.0	20.9	28.2	52.1
2004	105.6	18.3	26	49.6

Fuente Székely, Miguel: Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Sedesol, 2005

Los factores básicos para explicar la caída en la pobreza son, según la Secretaría de Desarrollo Social, los programas sociales del gobierno (particularmente Oportunidades), las remesas familiares de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, el control de la inflación y la mejora en los salarios reales (aunque esto no se constató en el 2004).

Por otra parte, si bien se ha reducido el número de pobres, parece aumentar el empobrecimiento de los trabajadores no pobres, lo que se expresa en (i) la reducción sistemática de los pagos por prestaciones (asociada a la caída en el empleo estable), (ii) en la crisis de las instituciones de seguridad social, con su impacto tanto en atención a la salud como en jubilaciones (especialmente IMSS e ISSSTE) y en (iii) la pérdida de presupuesto real de las instituciones educativas públicas, en especial las de educación superior.

Las determinaciones de pobreza estimadas por el CTMPM parten de consideraciones de línea de pobreza, sobre la base de una canasta mínima alimentaria calculada por CEPAL para México en los años noventa. Por pobreza alimentaria, se considera a los hogares cuyo ingreso no les permite consumir el equivalente a 2220 calorías diarias y 40 gramos de proteína en el medio urbano, así como 2082 cal y 35.1 gms de proteína en el medio rural. Por pobreza de capacidades se refiere a la población cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus requerimientos de salud y educación básicas. Por pobreza de patrimonio se agregan los hogares que no cuentan con recursos económicos en términos de vestido, transporte y vivienda.

En cuanto a la distribución del ingreso, efectivamente parece haber existido una mejora entre los años 2000 y 2002, pero tal mejoría se detuvo entre el 2002 y el 2004, lo que se registra en el mantenimiento del índice de concentración del ingreso en 0.479. De hecho, los pesos de cada decil de hogares en el 2002 no varían más allá de dos décimas porcentuales para el 2004, destacando la pérdida de la participación en el ingreso del decil IX y el aumento del X.

**COEFICIENTE DE GINI DE INGRESO CORRIENTE MONETARIO 2002-2004.
PROMEDIO TRIMESTRAL POR HOGAR EN DECILES SEGÚN AÑO DE
LEVANTAMIENTO.**

	2000	2002	2004
I	100.0	100.0	100.0
	1.1	1.2	1.1

II	2.4	2.5	2.6
III	3.3	3.6	3.7
IV	4.3	4.7	4.8
V	5.5	5.9	5.9
VI	6.9	7.3	7.2
VII	8.7	9.1	9.1
VII	11.3	11.8	11.7
IX	16.5	16.7	16.5
X	40.0	37.2	37.4
	0.503	0.479	0.479

Fuente INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares, 2004.

La mejora en la distribución del ingreso también parece haber ido acompañada de una reducción significativa de la pobreza, aunque tal afirmación debe ser matizada por los cambios en los cuestionarios de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (fuente de referencia para realizar los cálculos de pobreza) entre el 2000, 2002 y 2004.

VII) La coyuntura actual: México, estancamiento estable.

La Macroeconomía estudia el comportamiento de los grandes agregados económicos, entre los cuales se ubican la producción, el empleo y la distribución del ingreso. Sin embargo, cuando se hace referencia a la situación macroeconómica, suele confundírsele con las variables puramente financieras (paridad monetaria, equilibrio fiscal, equilibrio externo y nivel de inflación). La evolución nacional durante esta década efectivamente ha reflejado un casi equilibrio fiscal (matizado por el déficit conjunto de los Requerimientos Financieros del sector Público), una tasa de inflación moderada y un déficit en cuenta corriente de balanza de pagos relativamente controlable con respecto al PIB. Sin embargo, tales equilibrios se contrapesan con la evolución de las variables llamadas reales (a diferencia de las nominales o financieras): un pobre crecimiento económico, poca generación de empleos y el mantenimiento de una mala distribución del ingreso.

La experiencia de los últimos 25 años en materia de producto y productividad es desfavorable. Recuérdese que entre mediados de los años treinta e inicios de los ochenta del siglo pasado, la tasa histórica de crecimiento anual del PIB mexicano había sido de 6.5%. Esto contrasta con un crecimiento promedio de sólo 2.7% desde la década de los ochenta hasta ahora.

Lo anterior, al acompañarse de un alto crecimiento de la Población Económicamente Activa (producto del alto crecimiento demográfico de los años sesenta y setenta, así como de la fuerte inserción femenina en la actividad económica), ha generado un efecto paradójico: la caída acumulada de 11.4% en el PIB por trabajador, a pesar de haber transitado por una revolución tecnológica y por una política económica orientada a la liberalización, el realismo económico y la eficiencia.

PRODUCTO POR TRABAJADOR 1980-2006

	1980	2006	TMCA
PIB (Millones de pesos constantes a precios de 1993)	947,779	1,907,512	2.73
PEA (Millones)	20,588,495	46,756,176	3.2
PIB / PEA	46,034	40,797	-0.67
			(Acum: - 11.4%)

Elaboración propia con base en INEGI (Sistema de Cuentas Nacionales de México, Encuesta Continua Sobre Ocupación, 1979 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2006)

El crecimiento se concentra (y lo sigue haciendo en el 2007) en sólo dos sectores: (i) Transporte, almacenamiento y comunicaciones (especialmente las telecomunicaciones) y (ii) Servicios financieros. El gran problema de basarse en estos dos sectores es la concentración de la actividad económica y de los recursos de inversión en actividades poco generadoras de empleo, tanto directo como indirecto, y altamente monopolizadas. Menos de 10% del empleo se concentra en los sectores de alta productividad. Bajo estas condiciones la capacidad de generación de empleo adecuado es débil, a pesar de que la Población Económicamente Activa se incrementa en más de un millón de personas al año.

Incrementos anuales de empleo 2001-2005

	PEA	Variación de Trabajadores IMSS	Permanentes	Eventuales
2001	(88,687)	(387,603)	(322,628)	(64,975)
2002	1,012,880	56,717	11,548	45,169
2003	429,936	(135,722)	(114,989)	(20,733)
2004	1,883,083	244,119	213,870	30,249
2005	849,280	530,626	180,857	349,769
Total	4,086,492	308,215	(31,264)	339,479

Fuentes: PEA: Encuesta Nacional de Empleo Anual (www.stps.gob.mx) El dato de 2005 fue estimado por proyección de la tendencia 2000-2004.

IMSS: INEGI, BIE Trabajadores asegurados ante el IMSS (www.inegi.gob.mx) Variaciones de octubre a octubre de cada año (por ser de octubre el último dato disponible al 2005).

Así, el número de trabajadores permanentes asegurados ante el IMSS apenas alcanzó en diciembre del 2006 14.08 millones de trabajadores, es decir 1.1 millones más que seis años antes, lo que refleja una ínfima capacidad neta de generación de empleo estable (cada año se incrementa la Población Económicamente Activa en un millón de personas). Al considerar al conjunto de trabajadores asegurados, su generación apenas representa 18% de la que se requería para absorber el crecimiento de la Población Económicamente Activa. Además, tal generación se concentró exclusivamente en la contratación de trabajadores eventuales. Así, en el 2005 se registra por primera vez en el lustro un efecto combinado de incremento de trabajadores asegurados eventuales con decremento en asegurados permanentes, lo que refleja que el poco crecimiento del empleo registrado con seguridad social, se centra en contratos que sostienen condiciones de inestabilidad laboral.

En suma. Por lo que respecta a los indicadores básicos productivos y sociales, se registra (i) un pobre desempeño de la actividad económica, (ii) poca generación de empleo y ahora concentrada en la contratación de eventuales, (iii) un deterioro de las condiciones sociales de las instituciones que quedan del llamado Estado de Bienestar (v) una reducción en la desigualdad del 2000 al 2002 y un estancamiento posterior y (vi) una reducción significativa de la pobreza. ¿Cómo se explica esto? Veamos primero la “estabilidad financiera”.

En cuanto a los factores de equilibrio monetario, destaca una reevaluación progresiva del peso frente al dólar durante el 2004 y el 2005, el contar en el 2005 con una inflación que se estima rondará el 3% (la más baja desde los años sesenta), el mantener un cuasi equilibrio fiscal y el disponer de un déficit decreciente en cuenta corriente de balanza de pagos (derivado en gran parte de los altos precios de exportación de petróleo y las bajas tasas de interés en los Estados Unidos hasta el 2004).

Principales indicadores la situación financiera.

	Pesos por Dólar (Nov de c/año)	Inflación (Dic a Dic)	Déficit fiscal (Mill pesos 2000)	Déficit en Cta Corriente de Balanza de Pagos	
				Millones Dlls	% PIB
2000	9.4155	8.96	197,587.1	18,622.4	3.5
2001	9.2681	4.40	178,900.3	17,643.3	3.0
2002	10.1465	5.70	162,004.5	13,503.9	2.3

2003	11.3985	3.98	199,853.4	8,615.5	1.5
2004	11.2373	5.19	205,074.0	7,270.7	1.5
2005	10.5793	2.91	226,167.6	8,423.5	1.2

Notas: Inflación 2005 Nov a Nov

Déficit fiscal primario presupuestas, 2005 = octubre.

Déficit Cuenta Corriente Balanza de Pagos, 2005 = Del cuarto trimestre de 2004 al tercer o 2005.

Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx

Resulta notoria la estabilidad financiera frente a la precariedad productiva y del empleo. Para que ambos comportamientos sean congruentes cabe preguntarse sobre la relación entre ambos. ¿Cómo es posible que el peso se reevalúe, la inflación baje, y se reduzcan tanto el déficit fiscal como el externo, si la capacidad productiva y del empleo están cada vez más deterioradas?

Para que la inflación baje deberíamos tener menor demanda de bienes (lo que no se constata en el 2005) o mayor oferta, lo que implicaría mayor producción o más importaciones. Como la producción no crece en forma suficiente, el crecimiento de la demanda se cubre con importaciones, pero esto teóricamente aumentaría el déficit en balanza corriente y depreciaría el peso. Sin embargo el déficit externo se reduce y el peso se aprecia. Por otra parte, el crecimiento de la demanda debería de ir acompañado de un aumento sustantivo de los ingresos laborales y del gasto público, pero esto tampoco ocurre; de hecho, las finanzas públicas están cada vez más restringidas. En conjunto, estos comportamientos constituirían un galimatías para explicar la economía mexicana si no recurriéramos a la explicación por variables externas, que no dependen del funcionamiento del país sino de circunstancias ajenas al comportamiento de la economía mexicana.

Así, la experiencia del 2005 muestra como se pueden conjugar dos tendencias aparentemente contradictorias: por una parte, la producción puede estar estancada, puede haber una pobre generación de empleos y desacelerarse las exportaciones industriales, pero por otra parte puede disminuir la pobreza, aumentar el consumo, mantener precios estables, aumentar las importaciones, reducir el desequilibrio externo y tener finanzas públicas equilibradas. Para que se presente tal combinación la clave está en que el país pueda disponer de flujos crecientes de divisas, aunque estos no tengan que ver con su capacidad productiva o distributiva.

Para agregar complejidad a lo anterior es importante agregar la existencia de un “peso fuerte”, como condición para mantener los precios estables. Así, si los precios

de bienes nacionales tendieran a aumentar significativamente por encima de los de los bienes importados, el consumo se desplazaría hacia estos últimos. Por consiguiente, los productos nacionales no competitivos con los internacionales tenderán a desaparecer.

El problema es que el desplazamiento del consumo hacia los bienes importados genera, en principio un mayor déficit externo, lo que obligaría a desplazar la paridad de la moneda, generando microdevaluaciones sucesivas. Sin embargo, esto no ha sucedido, ya que la economía mexicana depende ahora de una serie de factores sobre los cuales el país no tiene ningún control. Si tales factores evolucionan favorablemente recibiremos divisas suficientes y estaremos aparentemente estables, si tal evolución se revierte la situación sería crítica. Los principales factores actuales de obtención de divisas son los siguientes:

(a) PRECIOS DEL PETRÓLEO

Durante el 2005 los precios de la mezcla mexicana de petróleo registraron un precio promedio de 43 Dlls, situándose en un rango (+/- desviación estándar) de entre 36.7 y 49.3 Dlls. Ello significó un aumento de 38.6% con respecto al 2004, que a su vez se había incrementado en 25.2% frente al 2003. De hecho, desde el 2002 se han registrado incrementos elevados y constantes en los precios del petróleo. Los precios promedio del 2005 fueron de más del cuádruple de los que había en 1998.

Las ventas al exterior aumentaron a más de 40,000 Mdd en 2006. Para ilustrar lo que esto significa, con la misma plataforma de exportación a los precios de 1998, tales ventas hubiesen sido de menos de 7,000 millones y el déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos hubiese sido de alrededor de 31,500 millones de dólares, lo que muy probablemente hubiese obligado a efectuar una devaluación. En otras palabras con este sólo indicador se muestra como la aparente estabilidad no se debe a “un manejo disciplinado de las finanzas públicas” sino a una situación fortuita: el alto precio del petróleo.

Curiosamente esta dependencia es un regreso a la aparente bonanza de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, sólo que esta vez sin crecimiento económico y sin generación de empleo.

La sobreexplotación petrolera con el fin de mantener los equilibrios financieros es evidente. México es el sexto productor mundial de petróleo (3.4 Mdbd) y el séptimo

exportador (1.9 Mdbd) ¹⁶, pero sólo es el décimo cuarto en reservas probadas, lo que implica que el agotamiento con relación a sus reservas será mucho más rápido en México que en el promedio de los países exportadores.

(b) REMESAS DE MIGRANTES

La segunda gran fuente de obtención de divisas para México son las remesas que nos envían los trabajadores de nuestro país que migraron a los Estados Unidos.

Remesas familiares 1998-2005 (Millones de dólares)

	Total	Crec año
1998	4743.6	
1999	5909.6	24.6
2000	6572.6	11.2
2001	8895.2	35.3
2002	9814.4	10.3
2003	13396.1	36.5
2004	16012.8	19.5
2005	19352.2	20.9
Acum 98-05		4.1
TMCA 98-05		22.2

Fuente Banco de México: www.banxico.org.mx

Nota: El dato del 2005 refiere el periodo octubre 2004-octubre 2005

En efecto, las divisas enviadas a México se han multiplicado por más de cuatro veces en los últimos siete años. Volviendo al tipo de ejemplo usado para el caso del petróleo, si en el 2005 hubiésemos tenido el nivel de remesas registrado en 1998, contaríamos con un déficit en cuenta corriente superior en 14,609 millones de dólares (Mdd), con lo que acumularía 23,000 millones, es decir casi el triple de lo efectivamente registrado en el 2005. Si sumamos el “efecto precios del petróleo” (23,000 Mdd) y el “efecto migrantes” (14,600 Mdd), tendremos 37,600 millones de dólares que no dependen de factores controlables por el funcionamiento de la economía mexicana. De no haber existido éstos, el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos hubiese sido de 46,000 Mdd. Para dar un orden de ideas de lo que ello significa, la crisis de diciembre de 1994 fue desatada por un déficit de 29,000 Mdd., es decir 37% inferior al que se tendría ahora.

Sin embargo, es incierta la continuidad en el crecimiento a estas tasas de las remesas. Para que se mantuviese, se requeriría la combinación de algunas de las siguientes opciones:

¹⁶ Mdbd = Millones de barriles diarios.

- Que siga aumentando significativamente el flujo de mexicanos a los Estados Unidos y no los deporten.
- Que los mexicanos en Estados Unidos eleven significativamente su nivel de ingresos para que puedan enviar más recursos.
- Que los mexicanos en Estados Unidos decidan aumentar el monto promedio de sus transferencias a México (que en el 2005 se elevaron 4%, llegando a 340 Dlls).
- Que el gobierno de los Estados Unidos no aumente las restricciones al envío de remesas, especialmente por la vía de transferencias electrónicas, que de enero a octubre del 2005 representaron 89.6% de las transferencias familiares.

(c) LAVADO DE DINERO.

El petróleo no son las únicas fuentes dinámicas que apuntalan la situación financiera de México. Sin poder precisar su monto, parece cada vez notoria la importancia económica de las diversas formas de ingreso de dinero proveniente de actividades ilegales. En este entorno los ingresos provenientes de la producción y tráfico de drogas es preponderante pero no único. Igualmente es notorio el movimiento de dinero proveniente de:

- El tráfico de seres humanos (para “pasarlos a Estados Unidos”), que no sólo afecta a mexicanos sino a centroamericanos, sudamericanos, caribeños y asiáticos ¿Cuánto dinero puede ingresar a México, por la vía de traficantes de personas?
- La exportación de mercancía robada, especialmente de automóviles.
- El contrabando de biodiversidad, tanto vegetal como animal, así como de joyas arqueológicas.
- El tráfico de órganos humanos, especialmente cotizado en los mercados del llamado primer mundo.
- El tráfico de armas a través de México.

¿Cómo es posible reducir sustancialmente la inseguridad en el país cuando el mismo país depende crecientemente de fuentes de ingreso que se sustentan en la misma inseguridad? Es posible que esta fuente de ingresos sea más estructural y menos vulnerable que la derivada del petróleo o la de las remesas de los migrantes, pero tales fuentes de divisas difícilmente podrán contribuir a una elevación real de generación de riqueza, a una mejor distribución del ingreso o a un incremento en la calidad de vida de la población. Por sus características, estas actividades alimentan

la corrupción y la desintegración social, donde sólo los grandes “capos” y “padrinos” pueden ser sensiblemente beneficiados.

(d) BAJAS TASAS DE INTERÉS INTERNACIONALES

Las tasas de interés a tres meses de los bonos de tesoro norteamericano se ubicaron hasta en 1% durante gran parte del 2004. Desde entonces se han presentado incrementos sucesivos que las ubicaron en 6.25% (tasa de descuento de la Fed) a mediados del 2007, aunque en la actual coyuntura se tiende a una reducción.

Sin embargo, las tasas de interés norteamericanas son, por definición, una variable sobre la cual México no puede intervenir, por lo que el país se encuentra adicionalmente expuesto a variables que le son totalmente inmanejables.

(e) MERCADOS ESPECULATIVOS

La estabilidad de México en la Balanza de pagos depende de cuan puede ser financiado el déficit en cuenta corriente (compuesta principalmente por la balanza comercial, intereses de la deuda externa y remesas de migrantes) con el superávit en la cuenta de capital (compuesto principalmente por endeudamiento e inversión extranjera). Durante la primera mitad de los noventa se consideró que el creciente déficit en cuenta corriente podría ser fácilmente financiado por el superávit en la cuenta de capital. Sin embargo, este último era profundamente volátil, al concentrarse en inversión extranjera especulativa, lo que facilitó enormemente el estallido de la crisis de 1994. Durante el segundo lustro de los noventa se sustituyó tal inversión por el ingreso de inversión extranjera directa, especialmente por la compra de antiguas empresas paraestatales y por el ingreso de maquiladoras. A inicios de la presente década se mantuvo un manejo discreto de la inversión especulativa y de hecho ésta se redujo en los años 2000 y 2002. Sin embargo, desde el 2003 la inversión extranjera tiende nuevamente a ser fundamental en la cuenta de capital y ahora representa casi la mitad de la inversión extranjera en nuestro país.

Esta situación no solamente incrementa la volatilidad frente una posible fuga de divisas y, por consiguiente, la dependencia ante los grandes especuladores internacionales. La dependencia ante la inversión especulativa también refleja un

pobre comportamiento de las empresas internacionales para invertir en México. De hecho sólo en el 2001 se registró un incremento significativo, ante las expectativas que generó la alternancia política en México, pero cayó en el 2002 y en el 2003; en el 2004 se registró un repunte significativo, pero en el 2005 se encontrará posiblemente por debajo de lo registrado en el año 2000.

Esta caída en la inversión afecta al conjunto de la actividad económica y a la generación de empleo, lo que refuerza la hipótesis de que México se encuentra ante un equilibrio financiero inestable.

INVERSIÓN EXTRANJERA, TOTAL, DIRECTA Y DE CARTERA					
	TOTAL	DIRECTA	CARTERA	% IED	% CART
2000	16,040,348	17,174,620	-1,134,272	107.1%	-7.1%
2001	31,617,196	27,735,139	3,882,057	87.7%	12.3%
2002	16,489,470	17,121,423	-631,953	103.8%	-3.8%
2003	16,614,497	12,750,611	3,863,886	76.7%	23.3%
2004	24,036,139	17,909,732	6,126,407	74.5%	25.5%
2005	28,717,356	16,308,235	12,409,121	56.8%	43.2%

Fuente: Banco de México, Balanza de Pagos, www.banxico.org.mx

El dato del 2005 corresponde al periodo del cuarto trimestre del 2004 al tercero del 2005

CONCLUSIÓN

Las reformas estructurales de primera generación aplicadas en México fueron aplicadas con facilidad bajo la estructura política prevaleciente hasta el año 2000. Desde entonces su implantación ha sido más compleja y delimitada por los juegos de poder partidistas, existentes principalmente en el Congreso.

Sin embargo, los resultados observados, tanto en términos económicos como sociales no han sido los de una mayor eficiencia, competitividad y desarrollo social, sino los de una economía que pierde competitividad, que agosta sus recursos naturales, que ha generado un enorme éxodo migratorio hacia los Estados Unidos, que ha intensificado actividades ilegales y que se encuentra más polarizada.

Tal evolución no puede ser atribuible sólo al ajuste estructural ni puede asegurarse que tal ajuste haya sido hecho conforme a un esquema teórico preciso. Sin embargo, resulta notoria la falta de alcance en términos de los objetivos mismos del ajuste. Si bien no puede atribuírsele al ajuste el conjunto de problemas

experimentados, tampoco puede reconocérsele un logro mayor en términos socioeconómicos, con respecto a sus previsiones.

¿Los resultados son porque el ajuste se aplicó mal o insuficientemente?... O tal vez porque el tipo de ajuste estructural requerido para una realidad específica debe de partir no sólo de relaciones lógicas que pueden ser universalmente verosímiles, sino de las condiciones específicas de cada sociedad, de sus formas de articularse y de sus requerimientos sociales, ecológicos y económicos fundamentales. De ser cierta esta última posibilidad cabe preguntarse no sólo qué se ha hecho mal o insuficientemente en los ajustes estructurales aplicados en México, sino si las bases lógicas mismas de tales ajustes son las que se requerían para lograr los objetivos de eficiencia, justicia, equidad y sustentabilidad que la sociedad requiere.