



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Vega López, Eduardo

La política económica de México durante el período 1982-1994



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Vega López, E. (1995). *La política económica de México durante el período 1982-1994*. *Revista de ciencias sociales*, (2), 107-126. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1366>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La política económica de México durante el período 1982-1994

Eduardo Vega López *

Introducción

El año 1982 constituyó un partaguas en el desarrollo económico de México. Durante ese año, la economía mexicana registró una tasa de crecimiento promedio de -0,6%, una inflación cercana al 100%, dos fuertes devaluaciones, una masiva salida de capitales, lo que planteó la necesidad de iniciar un difícil proceso de negociación de su deuda externa. La trascendencia de los acontecimientos económicos de ese año, además de la gravedad de los mismos, y de ser un año de relevo sexenal, se debió a que la economía mexicana llegaba a esa situación precisamente después de haber experimentado, durante más de tres décadas, una tasa de crecimiento anual promedio del 6 % y expansivas políticas de industrialización mediante la sustitución de importaciones. La incertidumbre y el comportamiento especulativo de todos los agentes económicos caracterizaron aquel año y profundizaron tanto la fragilidad financiera como la inactividad productiva del país.

A partir de diciembre de 1982, la política económica cambió sus prioridades, objetivos e instrumentos para enfrentar las restricciones provenientes del exterior, así como para *iniciar un giro en la especialización productiva y*

La crisis de 1982 y el diagnóstico neoliberal

* Profesor-Investigador. Coordinador de Investigación y Publicaciones, Depto. de Estudios Internacionales, Universidad de las Américas, A.C.

en la inserción internacional de la economía del país.¹ El diagnóstico oficial de esta severa crisis económica identificó dos principales causas:

a) la sincronización de dos choques externos adversos, a saber: la caída de la cotización internacional del petróleo y el aumento de las tasas internacionales de interés. La "petrolización" que durante el periodo de 1978-1981 había experimentado la oferta del país, tanto como el endeudamiento excesivo en que se había incurrido desde la mitad de la década de los setenta hasta ese entonces, hicieron que ambos choques externos generaran severos procesos de recesión económica con elevada inflación;

b) el excesivo e ineficiente intervencionismo económico estatal: el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, tanto como el periodo más inmediato correspondiente al auge petrolero, se habían cifrado en importantes políticas de inversión y gasto públicos, las cuales, mediante elevados aranceles y la oferta subsidiada de bienes y servicios públicos, habían dinamizado los mercados nacionales, alejando relativamente a la planta productiva del país de las exigencias de productividad y competitividad internacionales.

Junto con este diagnóstico, la política económica pretendió restablecer los canales de comunicación entre el gobierno y los sectores más poderosos del empresariado (nacional y extranjero), que se habían roto con la nacionalización bancaria de septiembre de ese año, y pretendió dar credibilidad a sus propósitos de reforma estructural mediante decisiones drásticas de ajuste macroeconómico y de retirada gradual de la intervención estatal en el circuito económico.

Es por ello que el año de 1982 significó para la economía mexicana mucho más que un punto de inflexión cíclica. A partir de la toma de posesión del nuevo gobierno, encabezado por Miguel de la Madrid, las prioridades de cor-

¹ Cf. Brailovsky, Vladimiro y otros, *La política del desperdicio*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1989, y Casar, José, *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano 1978-1987*, México, Nafin-ILET, 1989.

to plazo de la política económica fueron: a) la negociación de la deuda externa; b) la instrumentación de programas de ajuste macroeconómico externo y fiscal; y, c) la ejecución de planes antiinflacionarios. Estas prioridades se expresaron en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Por su parte, las políticas de mediano plazo del nuevo gobierno, planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), pretendían el "cambio estructural", entendiendo por ello la modificación sustancial del sistema de precios relativos, la erradicación del intervencionismo estatal, el resurgimiento del mercado como la guía para asignar recursos y para orientar la toma de decisiones, así como la apertura económica hacia el exterior.

De hecho, tales medidas de corto y mediano plazo constituyeron el núcleo de la nueva política económica puesta en marcha a partir del año 1982. No obstante, las restricciones externa y fiscal, provenientes del continuo proceso de renegociación de la deuda externa y de las presiones inflacionarias, hicieron que las mayores iniciativas de privatización y desreglamentación económicas se pusieran en marcha a partir del nuevo gobierno iniciado en diciembre de 1988, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Al comienzo de este nuevo periodo sexenal la deuda mexicana con el exterior fue reprogramada a largo plazo bajo el esquema del Plan Brady y la política económica se fundó en lo que empezó a difundirse como la *modernización económica y la reforma del estado*.

Según cuál sea el enfoque analítico que se elija, entre 1982 y 1994 pueden identificarse claramente dos subperíodos: si la preocupación es el crecimiento económico, éstos son 1982-1986 y 1987-1994; si la atención se centra en la evolución de la inflación y en las políticas de estabilización, entonces puede ser 1982-1987 y 1988-1994; si se pone mayor atención en el proceso de apertura comercial pueden señalarse 1982-1985 y 1986-1994; si el énfasis recae sobre la *privatización* y la *desreglamentación* económicas los subperíodos son 1982-1988 y 1989-1994. Dado que existe una evidente continuidad económica entre los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, puede afirmarse que la política económica bajo el

**Lineamientos
y
periodización
de la política
económica
entre
1982-1994**

primero enfrentó la severa restricción de la deuda externa y la recesión inflacionaria e inició la ejecución de los programas de ajuste macroeconómico externo y fiscal. Mientras que bajo el segundo, se profundizaron los procesos de privatización y desreglamentación económicas, se reforzó la desindización y la estabilización económicas mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE, continuación del anterior Pacto de Solidaridad Económica, PSE) y se promovió la instrumentación del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá (TLC). Tomando en consideración estos diferentes momentos, circunstancias y políticas, aquí se hará referencia a los subperiodos de 1982-1988 y de 1988-1994, tratando de incluir en cada uno de ellos el análisis de los aspectos centrales de la política económica mexicana.

La nueva política económica del período 1982-1988: alcances y límites

Independientemente de la valoración que se haga de la política económica ejecutada en México con anterioridad a 1982, puede decirse que sus motivaciones y propósitos generales se resumían en la búsqueda del crecimiento económico mediante el desarrollo industrial sustitutivo de importaciones. A partir de 1982, las restricciones financieras y presupuestarias influyeron decisivamente para que la austeridad fuera la premisa de la nueva política económica. Debido a que se consideró que tanto la falta de competitividad internacional de la planta productiva mexicana como su elevada exposición financiera y su rezago tecnológico provenían de un excesivo e ineficiente intervencionismo estatal, la propuesta de política fue la liberalización y apertura de los mercados, lo cual pasaba necesariamente por un *redimensionamiento del estado* mediante la venta de patrimonio público y el *saneamiento de las finanzas públicas*.

Estado y mercado

La promoción de la iniciativa privada y el libre funcionamiento de los mercados (laboral, de bienes y servicios, de dinero y capitales, y el internacional) fueron los propó-

sitos. No obstante, había dos problemas graves que resolver para reconstruir la certidumbre y la confianza empresariales: la elevada deuda externa y la persistente inflación. El gobierno creó el Fideicomiso de Coberturas de Riesgos Cambiarios (FICORCA) para disminuir la incertidumbre cambiaria de las empresas, evitar mayores fugas de capital y establecer mecanismos que permitieran al gobierno fungir como aval de la deuda externa privada. La inflación fue enfrentada con políticas monetarias y crediticias contraccionistas de corte ortodoxo hasta diciembre de 1987, cuando se promovió el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Deuda externa y ausencia de financiamiento externo

La preocupación central fue la obtención de divisas para pagar los pasivos externos. Tal requerimiento de divisas se enmarcó en un escenario de mediano plazo donde tanto las inversiones extranjeras directas como los nuevos flujos de crédito externo tenderían a cero, mientras que las altas tasas internacionales de interés permanecerían a niveles elevados. Es decir, sin financiamiento externo adicional y con una pesada carga financiera que asumir mensualmente, la obtención de divisas sólo dependía de las exportaciones. Sin embargo, con exportaciones de petróleo que representaban aproximadamente el 75% de las exportaciones totales, cuya cotización internacional continuaba cayendo, el expediente de incrementar y diversificar la oferta exportable era viable sólo a mediano plazo. La medida urgente de corto plazo fue dejar de gastar en dólares. Así, la súbita caída de las importaciones fue la vía para ahorrar divisas y destinarlas al pago del servicio de la deuda externa.

Esquemáticamente, lo anterior puede plantearse como sigue:

$$X - M - r^*Dx - u + Fx = R$$

Donde:

- X = exportaciones totales de bienes.
- M = importaciones totales de bienes.
- r^* = tasa internacional de interés vigente en el período.
- Dx = deuda mexicana contratada con el exterior.
- r^*Dx = pago de intereses por concepto de deuda externa.

- u = utilidades remitidas al exterior.
 Fx = nuevos flujos de crédito internacional y de inversiones extranjeras directas.
 R = variación neta de las reservas internacionales.

Modificación de la estructura de exportaciones

En un momento en que r^* es alta y exógena y en que Dx ya está dada a un nivel elevado, r^*Dx es inmanejable en el corto plazo. Si se añade que Fx es bajo o tiende a cero, la asfixia financiera mexicana a partir de 1982 es obvia. El único camino, dentro de la lógica de la disciplina financiera con los acreedores externos, es el ajuste del comercio exterior. Ahora bien, dado que un altísimo porcentaje de las ventas mexicanas al exterior se cubre con petróleo, y su precio internacional está cayendo en ese entonces, incrementar este tipo de exportaciones sería contraproducente pues la mayor oferta internacional de petróleo saturaría el mercado y aceleraría el descenso de su precio, con lo cual el propósito de obtener más divisas exportando más petróleo no se lograría. Por lo tanto, se delincó una política de mediano plazo para aumentar y diversificar la oferta exportable del país, la que más adelante se conoció con el nombre de Programa Nacional de Financiamiento al Comercio Exterior (PRONAFICE). Mientras tanto y debido a que las importaciones representan decisiones de gasto, éstas fueron reducidas en el corto plazo mediante la férrea utilización de la estructura proteccionista ya existente, el deslizamiento diario de la paridad cambiaria y el manejo del mercado de divisas.

Así se inició el ajuste macroeconómico externo en México. Debido a que la elasticidad-ingreso de las importaciones de nuestra economía es significativa, dicho ajuste se tradujo en importantes y repetidas caídas de la formación bruta de capital fijo (FBCF) y del producto interno bruto (PIB).

Disminución de las importaciones y caída de la tasa de inversión de capital fijo

Tal ajuste explica el notable superávit comercial obtenido durante todo el periodo 1982-1988, así como la grave recesión económica del mismo, cuyos peores registros: -0.6%, -4.2% y -3.7% se dieron en los años 1982, 1983 y 1986, respectivamente. La participación relativa de las importaciones sobre el PIB pasaron de representar poco más del 12% durante los cuatro años del auge petrolero (1978-

1981) y alrededor del 9.5% en la anterior fase recesiva (1976-1977), al 7.5% durante el periodo 1982-1988. La FBCF, de tener una tasa media anual de crecimiento de alrededor del 18.5% y de representar aproximadamente el 26% del PIB durante el auge petrolero, registró un ritmo de crecimiento promedio anual de -4.3% y una participación relativa sobre el PIB del 15% durante el ajuste macroeconómico de 1982 a 1988.²

Mientras que el deslizamiento cambiario cotidiano, con su doble paridad, mantenía en los años inmediatos posteriores a 1982 márgenes de subvaluación del peso, la política de comercio exterior iba pragmáticamente usando o eliminando los permisos previos a la importación, sustituyéndolos por nuevos perfiles arancelarios, paralelamente a la imposición de estrictos techos a la importación. Es decir, el liberalismo económico regresaba a México en tiempos de escasez, lo cual producía una mezcla rara de libre cambio con insolvencia que terminaba traducándose en restricciones cuantitativas a la libre compra de bienes y servicios procedentes del exterior. De tal suerte, de la crítica al proteccionismo excesivo, frívolo e ineficiente del período de la industrialización sustitutiva de importaciones se pasó a la pretensión de liberalizar el comercio exterior en el marco del racionamiento del crédito internacional, del virtual agotamiento de las reservas internacionales bajo custodia del Banco de México y de exigencias por el puntual pago de la deuda externa. La libre importación de bienes y servicios tuvo que esperar algunos años más, pues las restricciones cuantitativas de las compras en el exterior fueron la manera más frecuente de ahorrar divisas y de lograr números negros en la balanza comercial.

Otra paradoja del ajuste de las cuentas externas consistió en que el incremento y la diversificación de las exportaciones se dio en un contexto de deterioro de la relación de los términos de intercambio y de recesión económica con inflación. Esto no es trivial, pues mientras el consumo y la inversión tenían desempeños recesivos, esta tendencia fue reforzada al fomentar la producción de bie-

² Banco de México, *Informe Anual*, varios años (1982-1992).

nes internacionalmente transables y la sustitución de la demanda interna por la externa. Por exclusión, cayeron profundamente los gastos sociales del gobierno, y por inclusión, se dinamizaron las maquiladoras y otros rubros industriales cuya oferta era canjeable por dólares.

Este esfuerzo por incluir en las exportaciones mexicanas bienes no tradicionales y por disminuir la dependencia con respecto a las oscilaciones del mercado petrolero internacional tuvo que enfrentar, además, el resurgimiento de prácticas neoproteccionistas en los mercados externos. Así, la evolución favorable de las exportaciones mexicanas, sin ser espectacular, se logró mediante el paulatino proceso de re-especialización productiva de México al dinamizar más aquellas ramas productoras de bienes internacionalmente transables (automóviles, autopartes, vidrio, cerveza, cemento, maquiladoras) y al sustituir el motor de la demanda agregada: las exportaciones, más que el gasto público y la inversión.³

Superávit comercial y ajuste fiscal

Esta situación paradójica –de librecambio con severas restricciones externas e internas– se tradujo en saldos comerciales superavitarios con *achicamiento de los mercados internos* y una franca recesión inflacionaria.

De hecho, la política de apertura del comercio exterior mexicano se dio sólo a partir del segundo semestre de 1985, cuando se eliminaron los permisos previos para importar, se inició la erradicación de los precios oficiales vigentes, se sustituyeron cuotas y licencias por aranceles y se comenzó la reclasificación y disminución arancelaria. El proceso de apertura adquirió mayor relevancia y credibilidad internacional con la adhesión formal de México al GATT en septiembre de 1986.

Tal ajuste no se detuvo en las cuentas externas y afectó también las correspondientes a la esfera de ahorro e inversión, tanto como a la de ingreso-gasto del gobierno. Se insiste en que la caída en la cotización internacional de los hidrocarburos y el pago disciplinado del servicio de la deuda externa no sólo afectaron al sector externo de la econo-

³ SECOFI, *El cambio estructural de la industria y el comercio exterior 1982-1988*, México, 1988.

mía mexicana, sino que también influyeron adversamente sobre las cuentas del gobierno debido a que el monopolio productor y exportador del petróleo es la empresa pública Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a que el garante de la deuda nacional con el exterior es el propio gobierno mexicano. Por lo tanto, el ajuste fiscal jugó un papel central en el *redimensionamiento del estado* y en la *reinstauración del mercado*.

La lógica del ajuste externo y del fiscal fueron similares. En el caso del segundo, debido a que incrementar los ingresos del gobierno con fuentes distintas a las ventas de petróleo y derivados era difícil, y a que, en el corto plazo, era más fácil dejar de gastar que aumentar sensiblemente los ingresos, se dio prioridad al recorte presupuestario. El gasto público, que en 1982 había representado un 36% del PIB, en 1988 cayó al 23%. La reducción drástica del gasto corriente y de la inversión pública explican esta notable disminución de los egresos del gobierno: el primero pasó de representar el 26% del PIB al 18% en 1982 y 1988 respectivamente, y la segunda pasó del 10% al 4% en esos mismos años. La primera fase de la venta y desincorporación de entidades del sector público (en 1982 había 1.155 entidades públicas y en 1988 quedaban aproximadamente 430), la drástica reducción de la nómina de la burocracia gubernamental y los cada vez menores gastos en educación, salud, vivienda y abastecimiento popular apoyaron tal política de austeridad presupuestaria.

Por su parte, la política de ingresos del gobierno también se vio modificada. Los ingresos del sector público pasaron del 29% sobre el PIB al 30% desde 1982 a 1988. Aquí la explicación crucial reside en el notable cambio de la política tributaria, la cual, no obstante los menores ingresos relativos de PEMEX, el aumento de la base gravable, la reclasificación de las tasas de tributación y un mayor rigor fiscal, tuvo como consecuencia que los ingresos tributarios pasaran de representar el 10% sobre el PIB en 1982 al 12% en 1988. Asimismo, el incremento en los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público en los mercados nacionales (gasolinas, electricidad, agua potable, cuotas de transporte terrestre, tarifa telefó-

**Crecimiento
del ingreso
tributario**

nica, etc.) colaboraron en el aumento de los ingresos del gobierno, aunque también lo hicieron con respecto a las expectativas inflacionarias.

Como ya se señaló, en forma similar al ajuste del comercio exterior, el ajuste fiscal significó prioritariamente la disminución significativa de los gastos del gobierno, con sus efectos recesivos inmediatos, y el aumento de los ingresos públicos al dejar atrás el *paternalismo subsidiario* e incorporar los *criterios del mercado* en el manejo de las cuentas públicas. En el marco de este proceso se produjo la reversión de la nacionalización bancaria sin su desnacionalización jurídica, así como el reforzamiento del mercado de valores como una verdadera banca paralela. La competencia vía costos y precios del crédito interno entre las diferentes instituciones de la banca nacionalizada y entre ésta y las pertenecientes al mercado de valores dio un mayor realce a las políticas monetaria y crediticia en el periodo referido.

**Aumento
de la tasa de
interés y
emisión de
títulos y
bonos
públicos**

La restricción crediticia se dio más bien mediante el incremento del encaje legal a casi el 90%. Con el propósito de evitar nuevas sangrías de capital, fomentar la repatriación de los capitales ya fugados y aumentar la captación de ahorro doméstico, las tasas locales de interés fueron muy altas, rebasando siempre los niveles inflacionarios para lograr rendimientos reales positivos e inhibir, de esta manera, una mayor especulación en contra de la moneda nacional, el peso. Si bien estas medidas activaron una mayor competencia por la captación de ahorros entre la banca nacionalizada y la banca paralela *de facto* (apoyada con emisiones de títulos y bonos públicos), también tuvieron efectos propagadores e inerciales sobre nuevos desenlaces inflacionarios.

De esta manera, el continuo proceso de reprogramación y refinanciamiento de los saldos vencidos de la deuda externa mexicana (recalendarización y aumento de los plazos de pago y los años de gracia, otorgamiento de nuevos *préstamos involuntarios y voluntarios*, negociación de tasas de interés y sobre tasas o *spread*, pago de comisiones, etc.), junto con mecanismos adicionales tales como *swap's*, Plan Baker y bonos cupón-ccro, entre otros, fue-

ron la contrapartida del ajuste macroeconómico externo y fiscal durante 1982-1988.

Finalmente, es necesario referirse al carácter incontrolable de la inflación a partir de 1982. Ni la disciplina monetaria, ni el *saneamiento de las finanzas públicas* ya aludido, ni la apertura indiscriminada iniciada en la segunda mitad del año 1985 habían logrado detener la espiral inflacionaria en México, que se tornaba mucho más preocupante: en 1986 y 1987 se registró una inflación anual del 105% y del 160%, respectivamente. La inflación había sido diagnosticada originalmente como un mal proveniente de un exceso de demanda interna al calor del auge petrolero. No obstante, las ventas internas se desplomaban, el consumo, la inversión y el gasto público tenían ritmos de crecimiento promedio sumamente bajos cuando no negativos, y la inflación, lejos de ceder, se aceleraba.

Dentro de la política de redefinición del sistema de precios relativos puesto en marcha desde 1982, ya se habían ajustado al alza varios precio-clave: el tipo de cambio, las tasas de interés, los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, los impuestos, los salarios nominales, etc. Sin embargo, la magnitud y el ritmo del crecimiento de tales precios-clave fueron arraigando en los agentes económicos una conducta especulativa y proinflacionaria. Así, los mayores costos financieros, tributarios y salariales de las empresas eran transmitidos a los consumidores vía la elevación de los precios de mercado. Los bienes y servicios así encarecidos impulsaban a la petición de nuevos aumentos de sueldos y salarios para evitar una mayor erosión de su capacidad de compra. La revisión salarial pasó de ser anual a semestral y más adelante trimestral. La política fiscal exigía mayores ingresos públicos, lo cual conducía a un alza impositiva y a un mayor rigor tributario. El gobierno arguyó que mientras él recaudaba impuestos por actividades correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, la inflación se comía sus ingresos. Entonces, para salvaguardar sus finanzas tenía que tributar más.

Este círculo vicioso, llamado por los creadores de los planes heterodoxos antiinflacionarios ejecutados en Brasil y la Argentina *inflación inercial* derivada de la *pugna distri-*

Las causas de la elevada tasa de inflación entre 1982 y 1987

butiva, fue retomado en silencio por las autoridades mexicanas y se empezó el diseño y cabildeo de un nuevo plan para detener la ya casi hiperinflación. El nuevo esquema antiinflacionario, puesto en marcha en diciembre de 1987, fue el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que, precisamente, pretendía romper con las conductas proinflacionarias de todos los agentes económicos y establecer un *Pacto* en que la Nación estuviera de acuerdo en que la inflación no beneficiaba a nadie y que, por lo tanto, era el enemigo común a vencer.

Dentro del PSE, se discutían las correcciones y realineamientos de precios antes del congelamiento de los mismos. El PSE se convirtió en una innovación, otra vez paradigmática, para detener la inflación en México. Se intervenía y se acordaba de antemano el cambio de los precios-clave para que los mercados tuvieran mayor certidumbre y capacidad para la presupuestación de mediano plazo, así como para que éstos pudieran *actuar libremente*. A partir de entonces, las decisiones de consumo, ahorro, inversión y especulación tomadas por las empresas, los consumidores, el gobierno y los trabajadores contaban con un mecanismo institucionalizado que les servía de guía y de foro.

En los hechos, para compensar la elevación del costo financiero de las empresas y para detener la inercia inflacionaria, la política salarial se tornó sumamente restrictiva. El tipo de cambio y los salarios fueron los únicos precios-clave que se congelaron al inicio del PSE. Las modificaciones posteriores de los salarios mínimos y medios se aprobaron en proporciones inferiores con respecto a la inflación pasada (nunca con respecto a la inflación proyectada) para efectivamente desindizar la economía y romper la inercia inflacionaria. La vigencia original de tres meses del PSE fue ampliada por otros tres más, y, con prórrogas continuadas, el PSE se convirtió en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico a partir de diciembre de 1988, cuando comenzó un nuevo periodo sexenal.

La política de modernización económica y de reforma del estado (1988-1994)

El nuevo gobierno, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, prácticamente dio continuidad a la política económica instrumentada a partir de 1982, profundizándola en todos sus sentidos, con la salvedad de que en aquel entonces las condiciones eran diferentes. Ya en el segundo subperíodo (1988-1994), la negociación de la deuda externa se realizó a largo plazo mediante la propuesta del entonces secretario del Tesoro del gobierno estadounidense, Nicholas Brady. Utilizando principalmente el segundo y el tercero de los mecanismos considerados por el Plan Brady (reducción de la magnitud de los pasivos mediante el sistema de *quitas* basadas relativamente sobre las cotizaciones del mercado secundario de deuda, reducción de tasas y sobretasas internacionales de interés y reprogramación y recalendarización en el largo plazo de los vencimientos) la deuda externa mexicana dejó de ser un elemento generador de incertidumbre macroeconómica de corto plazo aunque siguió y sigue representando importantes remesas mensuales por concepto de pagos de intereses y amortizaciones parciales. Es decir que sigue siendo una importante restricción al crecimiento económico. Así, con la firma del *esquema Brady* por parte de México en mayo de 1989, la deuda externa dejó de ser prioridad en la política económica del país para cederles el paso a la profundización de la privatización y a la desreglamentación económicas, así como a la mayor apertura comercial que más adelante derivó en la propuesta y firma del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá.

La primera fase de la privatización económica se llevó a cabo durante el periodo 1982-1988. En ella se cerraron entidades públicas consideradas inviables y se vendieron muchas pequeñas y medianas empresas estatales en rubros tales como: bebidas refrescantes, textiles, ingenios azucareros, producción de bicicletas y hoteles, entre otros. La segunda fase, instrumentada durante el sexenio 1988-1994, fue la de mayor relevancia en términos de la magnitud comercial de las privatizaciones y del impacto sobre

Renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady

**La reforma
del estado en
el periodo
1988-1994**

las finanzas públicas, así como del papel que las empresas vendidas desempeñaban en la economía y en la sociedad mexicanas: Mexicana de Aviación, Acroméxico, Compañía Minera de Cananea, Mexicana de Cobre, Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Teléfonos de México (TELMEX), la banca comercial (BANAMEX, BANCOMER, SERFIN, COMERMEX, etc.), Canal 7, Canal 13 y Canal 22 de la televisión estatal. Así, la política de *modernización económica*, que incorpora criterios tales como mayor eficiencia, competitividad y apertura, ha reforzado la llamada *reforma del estado*, que se preocupa por la reinstauración del mercado y de la iniciativa privada como guías de cualquier proyecto de reactivación económica en el país.⁴

Además de la venta de patrimonio estatal al sector privado, el *redimensionamiento del estado* también incluyó la continuación de la liquidación de entidades públicas, su fusión con otras o su transferencia a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios o, en menor medida, a cooperativas y sindicatos. Se calcula que el 40% de todas las privatizaciones del subperiodo fue de empresas industriales, lo cual significó que el gobierno dejara de participar en más de 22 ramas industriales. El gobierno anunció que mantendría cuatro grandes empresas estatales: PEMEX, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En este mismo sentido, la promoción de la simplificación administrativa y la redefinición del marco normativo en el que se realizan las actividades económicas, proceso éste conocido como desreglamentación, tuvo un mayor impulso a partir de 1988. Para agilizar y disminuir la gestión pública de la economía se echó a andar un programa nacional de desreglamentación en rubros que generalmente padecían cuellos de botella: fletes y transportes, características y costos de embarque, carga y descarga, almacenamiento, telecomunicaciones, sector petroquímico, refinación de productos, agricultura, pesca, azúcar, cocoa,

⁴ OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE*, México, París, 1992.

café y sal, comercio doméstico, agencias aduanales, entre otros. Particular énfasis han recibido el transporte y las telecomunicaciones, por su crucial nexo con la continuidad de las políticas de promover exportaciones no tradicionales, así como los sectores petroquímicos, en los cuales se esperan volúmenes mayores de inversión privada nacional y extranjera.

Por cierto que el calendario de la privatización y de la desreglamentación económicas coincidió con las fechas en que fueron repatriadas las mayores sumas de capital fugado, así como con la llegada al país de inversiones directamente productivas y en cartera. Aquí sería conveniente plantearse la siguiente inquietud: si buena parte del ingreso de capitales foráneos al país a partir de 1989 se debió a la *retirada del estado* mediante la venta de sus activos fijos, ¿acaso seguirán llegando capitales en la magnitud y ritmo necesarios para la recuperación económica ahora que cada vez queda menos por vender? Hasta los primeros meses de 1994 la respuesta oficial a esta pregunta fue la siguiente: el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá hará fluir a México los capitales que se requieren para tal propósito.

Cierto que el TLC brinda mayor confianza a los empresarios dispuestos a aprovechar los negocios internacionales y acota la incertidumbre de los inversionistas extranjeros en relación con virajes bruscos de la política económica nacional. No obstante, hay que considerar que los sectores que mayor éxito han tenido en la exportación de bienes no tradicionales podrían estar acercándose a su nivel potencial de ventas, sin nuevos proyectos de inversión que amplíen significativamente su capacidad exportadora, y que los mercados internacionales de destino no están en una fase expansiva.

Durante al año 1994, el ingreso de mayores volúmenes de capitales externos al país se tornó sumamente incierto, a pesar de la entrada en vigor del TLC, por un conjunto de lamentables acontecimientos sociales y políticos que generaron un ambiente poco propicio para ello y debido a las tensiones propias de la situación económica de este último año del subperíodo en consideración. La política eco-

**Tratado
de Libre
Comercio**

La entrada de capitales

nómica que encaró dicha incertidumbre en las finanzas externas del país se tradujo en dos instrumentos de *atracción de capitales*: la *flotación administrada* de la paridad cambiaria peso-dólar y el alza *gradual* de las tasas de interés, que, junto con el mantenimiento de la inflación en un dígito, ofrecían atractivos rendimientos netos en pesos. En efecto, se logró atraer capital foráneo. Lo que no se logró fue que repuntara significativamente la tasa de inversión directamente productiva. Los crecientes costos financieros de las empresas, la falta de dinamismo de los mercados internos, las dificultades encontradas en los poco aceitados encadenamientos productivos de la planta nacional y las expectativas de incertidumbre y de creciente riesgo potencial, entre otras razones, explicaron el pobre desempeño de la formación bruta de capital fijo y de la actividad económica en general, durante 1994.

La *reforma del estado*, con la menor inversión y gasto públicos, la venta de empresas y entidades del gobierno y la mayor tributación y rigor fiscal dieron como resultado una situación superavitaria en las finanzas públicas, lo cual afianzó la desaceleración inflacionaria y mantuvo, hasta 1993, la confianza y las expectativas favorables de los empresarios nacionales y extranjeros. De esta manera, mediante la continuidad del PECE, el control salarial y el *saneamiento de las finanzas públicas* se logró desindizar la economía mexicana. La ruptura de la conducta proinflacionaria de los agentes económicos logró, en efecto, que se desindizara la economía y que se acabara con la inercia inflacionaria. No obstante, en términos de costos y expectativas empresariales la piedra angular de tal logro fue el estricto control salarial.

Comportamiento de las variables macroeconómicas

Durante la fase expansiva de la economía mexicana correspondiente al auge *petrolero* (1978-1981), los salarios totales llegaron a representar más del 35% del PIB, las ganancias totales poco más del 45% y los impuestos recaudados alrededor del 8%, respectivamente. En aquella fase, con esa distribución factorial del ingreso y con tasas de crecimiento económico promedio anual del orden del 9%, la inflación pasó del 18% en 1978 al 30% en 1981. Durante el subperíodo 1988-1994 el crecimiento económico pro-

medio anual rondó el 2.5%, la inflación cedió hacia la baja, como ya se señaló, y la distribución factorial del ingreso se modificó notablemente: mientras los salarios, que perdieron 15 puntos porcentuales, pasaron a representar alrededor del 20% del PIB, la participación relativa de las ganancias sobre el mismo, con un aumento de casi 10 puntos porcentuales, representaron el 55%, y los impuestos netos de subsidios, que también ganaron terreno, representaron aproximadamente el 10% del PIB. En ningún caso estos porcentajes llegan aquí al 100%, pues se han omitido otros ingresos factoriales.

En lo que respecta al proceso de apertura del comercio exterior mexicano, que es otra de las dimensiones de la *modernización económica*, puede señalarse lo siguiente. Mientras que en el año 1975 el valor de las exportaciones mexicanas fue de 3.062 millones de dólares, lo que representaba el 7% del PIB de ese año y estuvo compuesto proporcionalmente por un 50% de bienes manufacturados, un 29% de bienes agropecuarios, un 14% de petróleo y un 7% de productos extractivos, en el año de 1980, en la cresta del llamado *boom petrolero*, tales ventas externas ascendieron a 15.512 millones de dólares, lo que representa un 11% del PIB, y estuvieron compuestas como sigue: el 67% fue petróleo, sólo un 20% manufacturas, el 10% productos agropecuarios y un 3% bienes extractivos. Como puede percibirse, dicho auge petrolero sobreesgó el perfil de las exportaciones mexicanas hacia un solo producto y en detrimento del resto de las ventas al exterior.

Por su parte, las importaciones mexicanas en 1975 tuvieron un valor de 6.699 millones de dólares (10% del PIB de ese año) y estuvieron compuestas como sigue: 64% por bienes semielaborados o intermedios, 29% bienes por capital y equipo y 7% bienes de consumo. En 1980 las compras provenientes del exterior sumaron 18.897 millones de dólares (13% del PIB de ese año) y estuvieron conformadas de la siguiente manera: 60% bienes intermedios, 27% de bienes de capital y 13% de bienes de consumo (casi el doble del porcentaje referido a este rubro en 1975).

Contra este carácter semicerrado y cada vez más deficitario de la economía mexicana, contra la excesiva *petro-*

dependencia, así como contra la elevada inflación de entonces, fue que se pusieron en marcha políticas de re-especialización productiva y de apertura comercial. Como ya fue señalado, con la gravedad de la crisis económica iniciada en 1982 y con la enorme restricción financiera que representó el pago del servicio de la deuda externa en los años subsiguientes, tal apertura no se dio sino hasta el segundo semestre de 1985. Mientras tanto, de 1982 a 1985 se utilizó rigurosamente la estructura proteccionista ya existente dadas las necesidades de ahorrar y captar divisas.

Liberalismo y proteccionismo

Tal paradoja, ya referida en el apartado anterior como el *liberalismo económico en tiempos de escasez*, fue asumida oficialmente como la política de la *racionalización de la protección*, que, en un primer momento, consistía en seguir exigiendo permisos previos de importación, mantener la existencia de los precios oficiales y de los elevados aranceles, tanto como el de otras disposiciones administrativas, para controlar el comercio exterior y encarar la severa restricción financiera. Posteriormente, tal *racionalización de la protección*, además de continuar con la política de la subvaluación cambiaria mediante el deslizamiento diario de la paridad peso-dólar, incluyó la sustitución de los permisos previos por aranceles y la gradual desarancelización. A partir del segundo semestre de 1985, esta política fue reforzada con la profundización del llamado *cambio estructural* mediante el fomento mayor a las exportaciones no tradicionales, la modificación de la Ley de Comercio Exterior en enero de 1986, el ingreso formal de México al GATT a mediados de ese mismo año y la mayor promoción de la política de franjas fronterizas y zonas libres, la cual incrementó el número de maquiladoras no solamente en la frontera con los Estados Unidos.

Después de 1988, la continuación de la desarancelización provocó que tanto la media como la dispersión arancelarias cayeran significativamente y que, con la eliminación de los precios oficiales sobre los bienes importables y con una estrategia de dinamización de las relaciones comerciales del país con distintas áreas y naciones (mediante esquemas multilaterales y bilaterales), la apertura comercial se hiciera más generalizada y arraigada. Si bien es

cierto que en 1985 las exportaciones mexicanas seguían teniendo, *grosso modo*, la misma composición porcentual, sobre un total de 21.664 millones de dólares en ese año, en 1990, de un total de 26.779 millones de dólares por concepto de exportaciones, la composición se había modificado como sigue: 52% manufacturas, 38% petróleo, 8% productos agropecuarios y 2% bienes extractivos. Por su parte, las importaciones, sobre un total de 13.212 millones de dólares en 1985 (5.685 millones de dólares menos que 5 años antes merced a la política de ajuste ya aludida de las cuentas externas), el 60% correspondió a bienes intermedios, el 24% a bienes de capital y el 8% a bienes de consumo. En 1990, las compras mexicanas en el exterior sumaron 29.775 millones de dólares, de los cuales un 60% se explica con las importaciones de bienes intermedios, un 23% con las de bienes de capital y un elevado 17% con las de bienes de consumo. En ese año, las exportaciones totales representaron un 18% del PIB y las importaciones totales un 13%.

De esta manera, si bien se logró erradicar el sesgo antiexportador y *petrolizado* del comercio exterior mexicano, ello fue posible acentuando más aún su carácter deficitario, con tres agravantes adicionales: primero, esto ha sucedido con ritmos muy bajos de crecimiento económico, lo cual indica un notable incremento de la elasticidad-ingreso de las importaciones y augura mayores déficits externos si se acelerara el crecimiento; segundo, el sensiblemente mayor peso de las importaciones de bienes de consumo en el total de las compras externas, tomando en consideración la caída de los salarios como proporción del ingreso nacional, sugiere una apertura comercial que refuerza el carácter concentrador de la distribución del ingreso existente en México; y, tercero, la creciente sobrevaluación del peso frente al dólar indica que la política cambiaria no está colaborando para disminuir el déficit externo.

En resumen, las prioridades de política económica durante los últimos doce años han sido: el ajuste macroeconómico externo y fiscal, el pago de la deuda externa, el combate a la inflación, la privatización económica y la apertura al exterior. Todas ellas siguen hoy vigentes. Los

**El retorno
de la
incertidumbre**

costos sociales, los rezagos y disparidades regionales, así como los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente de las decisiones económicas, deberían de incorporarse en nuevas formulaciones y diseños de política económica. El riesgo y la incertidumbre parecieran haber regresado para quedarse por un buen tiempo más. La política económica, además de administrar el corto plazo, con todas sus restricciones y urgencias, debería incluir criterios estratégicos de más largo aliento. ♦