

Presente  
y perspectivas

# El crecimiento de las últimas tres décadas en México: ¿para quién?

ROGELIO RAMÍREZ DE LA O\*

## Introducción

El crecimiento económico es una precondition del desarrollo, pues sólo con una producción en constante aumento se pueden satisfacer las necesidades y demandas de empleo de una población cada vez mayor. Por eso la agenda de la mayoría de países incluye asegurar una tasa de crecimiento tan alta como sea posible.

En este trabajo examino la experiencia mexicana de los últimos 30 años, cuando el crecimiento se vio interrumpido por crisis macroeconómicas y luego relegado al cumplimiento de otros objetivos, como controlar la inflación y reducir los déficit fiscales heredados de los años setenta.

A pesar de breves periodos de buen desempeño económico durante los noventa, una tasa de crecimiento moderadamente alta y sostenible nos ha eludido desde 1983. Irónicamente, la tasa lograda ha sido menor a la alcanzada en los 30 años anteriores, es decir entre 1950 y 1980, cuando México era en mayor medida una sociedad rural, con mayor tasa de analfabetismo, una economía relativamente cerrada y poco acceso a los mercados internacionales de capitales.

\* Economic Analysis for Company Planning (Ecanal), México.

Hay dos causas fundamentales de este desempeño tan pobre. Una es que los programas de estabilización, diseñados para eliminar la inflación y los déficit fiscales fueron incompletos al no considerar la causalidad entre una estabilización macroeconómica excesivamente abrupta y el desempleo permanente que crea, si quiebran muchas empresas. Al concentrarse estrictamente en la inflación y la reducción de los déficit, estos programas ignoraron los impactos en la economía real de acelerar el ajuste en el tiempo, deprimir mucho la demanda agregada y privar a los productores de crédito. Cuando la estabilización falló y el tipo de cambio se volvió a devaluar, surgieron nuevas crisis. Así fue en 1985-1986, 1987 y 1994-1995.

El esfuerzo de ajuste macroeconómico para superar una nueva crisis cuando la anterior aún no estaba superada, con devaluaciones cambiarias de más de 100% y con tasas de interés tan altas que deterioraron todavía más el déficit fiscal, requirió reducciones aún más dramáticas de la demanda agregada, del empleo y del salario real, y posponer indefinidamente las inversiones públicas necesarias. Estos impactos con el tiempo se acumularon y redundaron en un mercado y una estructura productiva muy debilitados con respecto a su condición al inicio de los años ochenta. El alto crecimiento de las exportaciones a los Estados Unidos a partir de 1995 sólo compensó en parte el debilitamiento de la economía sufrido en años anteriores.

La segunda causa es que los programas de estabilización estrictamente dirigidos a controlar la inflación y reducir el déficit fiscal se empalmaron con programas de cambio estructural con efectos muy profundos en la estructura económica y social y, por lo tanto, en el crecimiento potencial en el mediano y largo plazos. Así, después de iniciar el primer programa de estabilización en 1983, la inflación tomó 10 años para bajar a un dígito y las tasas de interés reales se mantuvieron en extremo altas, escaseando el crédito para las empresas. En este contexto, se aplicaron varios

programas de cambio estructural, todos ellos con grandes consecuencias para la estructura económica y el tejido social. Éstos fueron, entre otros, una gran liberalización del comercio exterior en 1985; un control de precios y salarios con fijación del tipo de cambio en 1987; reformas en todo el régimen agropecuario que había sido un pilar de la economía en los 30 años anteriores; liberalización del comercio agropecuario; grandes reformas a la política monetaria; privatización de la banca y de otras entidades estatales, y la autonomía del banco central en 1993.

Si bien en teoría la liberalización de los mercados y la apertura de la economía se espera que eleven la tasa de crecimiento económico de largo plazo, había que asegurarse de tener las condiciones necesarias para ese resultado. Entre éstas, aparte del crédito a los productores y la infraestructura, el gobierno tenía que cuidar que los sectores que resultaban afectados por tales cambios pudieran recuperarse o reconvertirse en formas más modernas y eficientes en el mediano plazo. Por ejemplo, si había una apertura rápida como fue la de 1985, tenía que haber crédito bancario abundante. Ello implicaba una estrategia integral de ajuste, desarrollo y financiamiento con acciones sincronizadas que en México simplemente ha estado ausente.

La política de macroestabilización acabó en el colapso económico de diciembre de 1994. Además de eso, numerosos cambios de fondo mencionados antes no parecieron seguir ninguna secuencia lógica para asegurar la genuina liberalización del régimen económico. Esto fue claro en la manera como el gobierno administró varios cambios (por ejemplo las privatizaciones) apartándose de los ideales de la liberalización y de la libre competencia en los países democráticos que eran supuestamente su inspiración. Así, en varios casos importantes, la manera de hacerlo se acercó más al modelo de privatización de Rusia que de Gran Bretaña, pues el gobierno favoreció a la oligarquía económica nacional con el otorgamiento de concesiones y facilidades para explotar oportuni-

dades comerciales en condiciones de privilegio. Esto implicó, por ejemplo, la exclusión de extranjeros de los proyectos más importantes de privatización, aun cuando la retórica oficial era la apertura y bienvenida al capital privado extranjero. Si bien esto debió haber llamado la atención de los observadores y organismos internacionales como una contradicción, en la práctica no lo hizo.<sup>1</sup>

### Por qué debe haber alto crecimiento económico

El imperativo de mayor crecimiento es tanto moral como de seguridad y estabilidad política.<sup>2</sup> Sólo el crecimiento es capaz de dar seguridad a la población de que tendrá oportunidades para sobrevivir dignamente y mejorar las condiciones de las futuras generaciones. Sólo así puede haber tolerancia entre diferentes grupos, movilidad social y paz.

En los periodos en los que el estándar de vida de los mexicanos se ha estancado o ha caído abruptamente, sabemos que las consecuencias han sido una regresión en los valores de la convivencia social. La crisis de los años ochenta causó el surgimiento de la economía subterránea en las mayores ciudades como no se había visto nunca, y la invasión de vías públicas por trabajadores informales en desafío a las normas municipales. Igualmente, en esa década el narcotráfico encontró en México un lugar de ope-

<sup>1</sup> En mi evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hice notar esta contradicción, en especial con respecto a la privatización bancaria (Rogelio Ramírez de la O, "The North American Free Trade Agreement from a Mexican Perspective", en Steven Gliberman y Michael Walker [eds.], *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993, pp. 60-86). La postura del gobierno, que muestra las privatizaciones como la vía hacia la modernización es, en contraste, descrita con una visión diferente por Pedro Aspe, *Economic Transformation: The Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1993. Evidencia sobre los malos manejos de la banca privatizada y no suficientemente regulada es ofrecida por Frank Partnoy, 1997.

<sup>2</sup> Benjamin Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Knopf, Nueva York, 2005.

ración seguro ante el alto desempleo de jóvenes y la falta de oportunidades en trabajo lícito.

La crisis de 1995 trajo consigo un aumento alarmante del crimen y de los secuestros en las ciudades. Más tarde, el bajo crecimiento posterior al año 2000 causó la duplicación de la emigración, el rompimiento de lazos familiares, el abandono de muchas aldeas y pueblos y la aglomeración de emigrantes en las ciudades de la frontera norte con una consecuente degradación de la calidad de vida.

La ausencia de crecimiento sostenido en una economía llamada “emergente”, como es México, cancela en la realidad la validez de muchos indicadores macroeconómicos que la muestran como una economía en progreso. Si lo anterior se combina con el estancamiento de los salarios y la presencia de grandes sectores de población con pocas oportunidades económicas y sociales, la sustentabilidad del tejido social también queda cuestionada. Ello explica la insatisfacción general en las encuestas de opinión pública sobre la ley, el Estado de derecho, la transparencia, o las instituciones.

En estas condiciones es muy difícil, si no imposible, que las instituciones que formalmente apoyan al sistema federal en sus tres poderes den a los mercados e inversionistas certidumbre suficiente sobre la estabilidad política y la gobernabilidad. Mucho menos que tengan la fuerza suficiente para garantizar el funcionamiento de una economía moderna o competitiva con igualdad de oportunidades.

### **El desempeño en las tres últimas décadas**

Hoy México enfrenta su quinta recesión económica desde el inicio de la estabilización, en 1983, después de la recesión en ese mismo año, así como en 1986-1987, 1995 y 2001. Al igual que éstas, la

recesión de 2009 viene encabezada por caídas de exportaciones a los Estados Unidos, lo que frena de inmediato nuestra actividad industrial. Aunque los impactos iniciales en las últimas recesiones mexicanas siempre han sido los mismos, la actual recesión tiene el peso adicional de que marca el agotamiento de un ciclo largo de crecimiento global basado en una gran burbuja de precios de vivienda y una explosión del crédito con deficiente regulación.

Dado lo extendido de las ventas de vivienda y del crédito hipotecario en los Estados Unidos, es de preverse que esta desaceleración tenga una mayor duración que las anteriores y que afecte más profundamente a sectores como la construcción residencial, el empleo, el gasto de consumo y el nivel de actividad de nuestro principal socio comercial. Por lo tanto, tendrá efectos mayormente negativos en México que los de las dos recesiones anteriores, en 1991 y 2001.

Lo anterior justifica un cuestionamiento a fondo de nuestra estrategia de crecimiento, altamente dependiente del crecimiento de los Estados Unidos. Esto es urgente cuando menos porque nuestro principal socio comercial va a tener que hacer un ajuste macroeconómico mayúsculo que le puede imponer un muy bajo crecimiento por varios años. Tal escenario en sí mismo descalificaría la estrategia económica mantenida desde 1983 en México, sujetando nuestro crecimiento con exportaciones de bienes a ese país y, durante los dos gobiernos del PAN, también con precios altos del petróleo y con remesas de trabajadores.

Además el entorno económico y político en los Estados Unidos tiene una probabilidad relativamente alta de tornarse proteccionista, por lo menos selectivamente, y esto no debe confundirse con un cambio de republicanos a demócratas en el gobierno. El mismo candidato republicano a la presidencia, John McCain, llegó a indicar que en materia migratoria su prioridad era primero la seguridad de la frontera y sólo después la firma de un acuerdo migratorio “para trabajadores temporales”.

En realidad la estrategia debió haberse cuestionado desde hace varios años, por lo menos desde 2001, cuando el país sufrió la anterior recesión, tan sólo por el hecho muy significativo, aunque ignorado por el gobierno y por numerosos analistas y observadores, de que la estabilidad macroeconómica ha requerido que medio millón de personas vaya cada año a los Estados Unidos a encontrar empleo que en México no encuentra.

*Breve repaso a la experiencia  
de los últimos 30 años*

El cuadro 12 es un resumen del desempeño de la economía mexicana desde que el gobierno hizo un cambio fundamental de su política económica con la crisis de 1982. El gobierno recientemente electo del presidente Miguel de la Madrid confrontó en 1983 una gran crisis en muchos frentes, especialmente un altísimo déficit fiscal, controles cambiarios, pérdida de confianza, numerosas quiebras de empresas, e inflación rápidamente en alza. El gobierno siguió el único curso posible en ese momento, es decir un programa de estabilización apoyado por un crédito de facilidad ampliada del FMI.

El programa funcionó, como era de esperarse, para reducir el gasto público y aumentar los impuestos y precios del sector público. Pero no cumplió con la expectativa de reducir la inflación y el endeudamiento público y renovar el crecimiento de la economía. El aumento del endeudamiento ocurrió a pesar de reducir el gasto público, pues las altas tasas de interés asociadas a este programa causaron que aumentara el costo del servicio de la deuda pública.

El cuadro muestra que el PIB aumentó sólo 0.35% por año durante el sexenio de Miguel de la Madrid, causando una fuerte caída en el ingreso por habitante. Aun cuando el valor del peso se

CUADRO 12. *Desempeño económico por periodo presidencial, 1983-2009*  
(porcentaje)

|   | <i>Crecim. PIB<br/>por año</i> | <i>Per cápita</i> | <i>Crecim.<br/>inversión</i> | <i>Crecim.<br/>export.</i> | <i>Crecim.<br/>empleo<br/>mfras*</i> |
|---|--------------------------------|-------------------|------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Comienzo de reformas:                       |                                |                   |                              |                            |                                      |
| De la Madrid (83-88)                        | 0.35                           | -1.8              | -3.4                         | 4.9                        | -2.7                                 |
| Auge de reformas:                           |                                |                   |                              |                            |                                      |
| Salinas (89-94)                             | 3.90                           | 1.9               | 7.6                          | 3.9                        | -2.3                                 |
| Consolidación:                              |                                |                   |                              |                            |                                      |
| Zedillo (95-00)                             | 3.60                           | 1.9               | 4.6                          | 16.6                       | 0.6                                  |
| Oportunidad perdida:                        |                                |                   |                              |                            |                                      |
| Fox (01-06)                                 | 2.30                           | 0.6               | 3.0                          | 4.6                        | -4.4                                 |
| Calderón: continuismo<br>y recesión (07-09) |                                |                   |                              |                            |                                      |
|   | 2.30                           | 0.6               | 6.0                          | 3.6                        | -3.5                                 |

\* Crecimiento del empleo en la industria manufacturera en porcentaje promedio anual.

FUENTE: Elaborado con datos del INEGI hasta 2009.

desplomó y se mantuvo subvaluado en términos de paridad del poder de compra, el crecimiento de la exportación no fue impresionante. Una razón fue que aunque varias de las grandes empresas descubrieron por primera vez los mercados de exportación, especialmente en los Estados Unidos, muchas otras pequeñas empresas cerraron por falta de crédito y debilidad del mercado interno.

Fue evidente al final de ese sexenio que el desempleo había aumentado; la economía subterránea se había hecho extensiva a todo el país; la inflación no estaba cediendo, y la deuda pública continuaba en aumento. Una razón es que la velocidad del cambio estructural que se intentaba hacer en el sector real de la eco-

nomía era demasiado ambiciosa para el monto de financiamiento disponible, algo que no fue evidente al principio. Esto obedeció, cuando menos en parte a que el paquete de ajuste era un programa típico del FMI y no un programa elaborado con base en las condiciones económicas internas.<sup>3</sup>

Otra razón es que la estrategia aplicada tuvo inconsistencias que tomó años identificar y corregir. Por ejemplo, una política monetaria en línea con la filosofía del FMI implicaba altas tasas de interés en términos reales como medio para mantener el ahorro en pesos, con la esperanza de que la confianza se reconstituiera. Sin embargo, con alta inflación y una moneda subvaluada, las tasas de interés reales resultaban extremadamente altas y por eso llevaron la deuda pública fuera de control hacia finales del sexenio. En ese momento, el gobierno decidió aplicar un programa entonces definido como “heterodoxo”, congelando el tipo de cambio y estableciendo un control de precios y de salarios.

Con respecto a la liberalización comercial, su ritmo no fue calibrado para ser suficientemente gradual con el objeto de minimizar la caída de la producción industrial; ni tampoco fue acompañada por aumento de crédito para las empresas con necesidades de financiar su modernización.

El gobierno del presidente Salinas pensó que había estabilizado la macroeconomía cuando observó las primeras tendencias positivas en áreas clave, como la inflación, las entradas de capital y la mayor confianza, todas las cuales ganaron el apoyo continuo del FMI. Sin embargo, siguió utilizando al tipo de cambio como medio para controlar la inflación, en tanto que ignoró los problemas de competitividad surgidos en el sector industrial después

<sup>3</sup> John Spraos, “IMF Conditionality: Ineffective, Inefficient, Mistargeted”, *Essays on International Finance*, núm. 166 (diciembre de 1986), Princeton University, Princeton. Desde muy temprano, en la aplicación generalizada de los programas de ajuste de los años ochenta y noventa, mostró el error de esos programas por tener metas en los instrumentos de política (como el crédito y el déficit público) y no en los objetivos de política.

de los primeros avances hacia la estabilización. Puso entonces el énfasis principal en la continuidad de las reformas estructurales, privatizando grandes empresas y desregulando los bancos comerciales que acababa de privatizar. La firma del TLCAN con los Estados Unidos y Canadá fue la señal de la determinación gubernamental para cimentar un nuevo régimen de política económica que entonces se consideraba modernizador.

Tanto el FMI como el gobierno no estuvieron conscientes la mayor parte del tiempo, hasta muy avanzado 1994, de que la estructura de la economía se estaba deteriorando. Esto resultó tan evidente más tarde y sus efectos tan dolorosos para la población, que en gran medida explica el escepticismo que existe en la opinión pública sobre la agenda de políticas públicas de los años noventa, surgido a partir de 1995. Por una parte, la economía no estaba creciendo a una tasa alta. Al momento de aprobarse el TLCAN, a finales de 1993 por el Congreso de los Estados Unidos, el PIB sólo estaba creciendo en 0.6%, en tanto que el déficit de la cuenta corriente había alcanzado un nivel alarmante de más de 7% del PIB y permaneció alto a pesar del bajo crecimiento económico. Más aún, con el objeto de financiar este déficit, el gobierno acumuló una deuda de corto plazo, indexada al dólar, de 30 000 millones de dólares en Tesobonos, lo que pronto causaría una crisis.

Pero tal vez la principal deficiencia de la política económica de Salinas con implicaciones para la tasa de crecimiento económico de largo plazo fue su programa de privatizaciones y la falta de transparencia, reglas competitivas de mercado y bases sólidas para asegurar la competencia. Por ejemplo, los bancos fueron vendidos en 1991 a corredores de bolsa y otros empresarios sin experiencia en banca y quienes no tuvieron como prioridad evitar riesgos. Por eso tuvieron que ser rescatados por el gobierno a partir de 1995 de manera no transparente, lo que creó una nueva causa célebre en contra de los rescates y de las “reformas estruc-

turales” como se concebían las iniciadas por Carlos Salinas. Las carreteras de cuota fueron vendidas en algunos casos a empresas que surgieron puramente sobre la base de franquicias recibidas por parte del gobierno. Éstas y los ingenios azucareros privatizados aprovecharon la oportunidad de lo que parecía ser un buen clima económico y en algunos casos notables emitieron acciones y bonos en el mercado internacional poco tiempo antes de declararse en suspensión de pagos, causando que los inversionistas se sintieran engañados. No fue sorprendente que la mayoría de carreteras de cuota tuvieran que ser rescatadas por el gobierno después de 1995 y que la mayoría de ingenios azucareros fueran expropiados en 2001 para poder mantenerlos en operación. El rescate de esas entidades y de los bancos nunca fue transparente, ni resolvió el conflicto moral implícito en el uso de dinero público para apoyar negocios privados y en algunos casos llevó a que los empresarios y accionistas involucrados perdieran el capital de sus empresas.<sup>4</sup>

Algunas de las privatizaciones fueron equivalentes a otorgar licencias de monopolio a grupos privados que no fue sorprendente que acumularan enorme riqueza. Esta experiencia hoy milita en contra de más privatizaciones, especialmente cuando el gobierno y el Congreso, este último bajo presión gubernamental, sistemáticamente ignoraron o sellaron cualquier investigación o intento de investigación sobre irregularidades y posible corrupción. Por el contrario, esas investigaciones tenían que haberse

<sup>4</sup> Ross Perot, “Opening Statement of Ross Perot, Dallas, Texas”, *Hearings Before The Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs United States Senate One Hundred Fourth Congress*, First section on the Mexican peso crisis and the administration proposed loan guarantee package to Mexico, US Government Printing Office, S. Hrg. 104-164, Washington, 1995, pp. 36-56. Al rendir testimonio ante el Congreso de los Estados Unidos, Perot señaló que el programa de estabilización iniciado en 1995 “no ayuda a los pobres. Está dirigido a que ellos carguen con el peso de la recuperación de México [...] Las 35 familias que poseen más de la mitad del producto interno bruto serían apoyadas, porque son ellos quienes invirtieron en los Tesobonos, si nosotros los rescatamos”.

llevado a sus últimas consecuencias para renovar la confianza en el régimen económico y en la democracia.

El gobierno del presidente Zedillo fue considerablemente más exitoso que su antecesor, sacando a la economía de una gran crisis en 1995 y dirigiéndola hacia el crecimiento económico a partir de 1996, como muestra el cuadro 12. Esto fue en gran medida facilitado por la flotación del tipo de cambio y el alto crecimiento en los Estados Unidos. Sin embargo, Zedillo no pudo avanzar con el programa de privatizaciones, aun cuando el PRI tuvo el control de la mayoría del Congreso hasta 1997. Eso indicaba, aunque el gobierno ignoró el mensaje, que las condiciones objetivas ya habían dejado de ser favorables para la continuación de las mismas políticas económicas y que era indispensable un cambio de estrategia para mantener el dinamismo de la economía.

Aunque Vicente Fox tuvo la gran oportunidad de relanzar un programa de modernización, no logró darse cuenta de que debía inaugurar una nueva generación de auténticos cambios para así recuperar para el gobierno y las instituciones la confianza pública perdida y superar la falta de crecimiento económico. Durante su administración se hicieron cada vez más evidentes los abusos de los monopolios y oligopolios que habían surgido o se habían expandido durante los años noventa, impidiendo la competitividad y requiriendo una regulación mucho más firme que la que tenían. De manera similar, una reforma fiscal balanceada tenía que combinar cambios tanto en el impuesto sobre la renta como en el IVA, pues descansar en exceso sobre cambios en el IVA sería visto por muchos como una política regresiva, con el mismo sesgo que las políticas de la década anterior en favor de pocos y en contra de la mayoría.

Esto fue suficientemente claro en sus dos intentos fallidos de extender el IVA de 15% hacia los alimentos y las medicinas, plan que fue rechazado en dos ocasiones por oposición en el Congreso y en las encuestas de opinión pública. Y como los Estados

Unidos enfrentaron una recesión que fue seguida por bajo crecimiento económico en el periodo 2001-2003, el crecimiento económico siguió siendo elusivo para México.

### *La calidad del crecimiento*

No hay duda de que en las últimas tres décadas la economía tuvo avances importantes con la mayor apertura al exterior. En 1980 el sector externo (medido como el valor de las exportaciones de bienes y servicios) representaba 13% del PIB y hoy representa 36%. Esto no es necesariamente una medida de mayor bienestar o siquiera de eficiencia económica, aunque sí se asocia con frecuencia con una economía mayormente integrada con la economía mundial y por lo tanto con mayor capacidad para competir y modernizarse.

En el periodo mencionado las exportaciones de manufacturas saltaron, al principio impulsadas por las negociaciones hacia el TLCAN que comenzaron con Canadá y los Estados Unidos. Así, dichas exportaciones eran en 1993 de 41 000 millones de dólares y llegaron en 2007 a 220 000 millones. Como proporción del PIB, su valor fue de 10% en 1993 y de 25% en 2007.

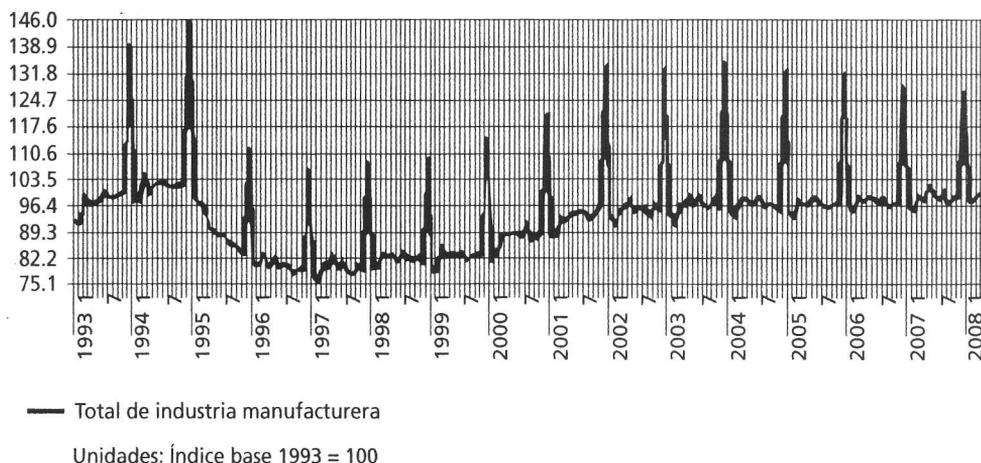
Sin embargo, apreciar los méritos de estos avances requiere distinguir entre el aumento de la exportación en valor y el valor agregado y empleo que genera. De ahí resulta paradójico a primera vista que no haya habido un crecimiento paralelo. Por ejemplo, el valor agregado de la industria manufacturera sólo aumentó 2.8% anualmente entre 1993 y 2007, muy cerca de la también baja tasa de crecimiento del PIB (3.0%) y menos que lo que había crecido antes de la apertura y las reformas de los años ochenta y noventa. En la década de los sesenta, por ejemplo, el PIB aumentó 7.2% por año y en los años setenta lo hizo en 6.4%, y en la industria manufacturera a tasas similares.

Desde luego es claro que en los años sesenta y setenta el crecimiento “hacia adentro” (como se le denominó) eventualmente encontró problemas de eficiencia, pues la protección dada a la industria tenía un sesgo antiexportador. Pero aun así, en las dos décadas hasta 1970 México creó una industria con una amplia base de asalariados, sobre la cual se apoyó el mercado interno y el sistema de pensiones.

El hecho de que el valor agregado en las manufacturas creciera a tasas muy bajas obedeció a que no hubo profundización en la actividad industrial y por ello la especialización asociada a la mayor apertura externa fue en tareas de bajo valor agregado, el cual no aumentó con el tiempo. De ahí el crecimiento tan bajo del empleo manufacturero y del salario real.

El empleo se redujo 14.5% entre 1993 y 2007. Las remuneraciones reales por persona ocupada, por su parte, se mantuvieron estancadas, aumentando 0.06% cada año, como lo muestra la gráfica 17.

GRÁFICA 17. Sector manufacturero - Encuesta industrial mensual - Índice - 205 clases de actividad económica - Índice de remuneraciones medias por persona ocupada, en términos reales



FUENTE: INEGI, Encuesta Industrial Mensual.

Es claro que la exportación manufacturera aparentemente exitosa posterior a la firma del TLCAN en realidad no impulsó el PIB manufacturero en grado importante, causó una reducción del empleo y mantuvo los salarios reales estancados. No es de sorprender que hoy, después de 15 años de TLCAN y aun con ejemplos de empresas exportadoras exitosas, las oportunidades de negocios exportadores sean tan poco notables.

El cuadro 13 muestra el crecimiento comparativo de las compensaciones salariales en varios países, incluyendo México para el periodo 1975-2005 según el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. Aquí observamos que México fue el país con el menor incremento de salarios comparado con países que en el año base (1975) podían tener un nivel comparable de desarrollo económico, como Corea del Sur o Portugal.

El cuadro 14 toma en cuenta los salarios en varios periodos. Es claro que el salario mexicano se rezagó en comparación con los de otros países, incluyendo los Estados Unidos y aquellos con los cuales México competía exitosamente en los años setenta como receptor de inversiones.

En cuanto a la distribución del ingreso, el cuadro 15 muestra la participación en el PIB que tiene los dos deciles de la población con mayores ingresos y los dos deciles con menores ingresos. No sólo 20% de la población con ingreso más bajo tiene una ba-

CUADRO 13. *Crecimiento de las compensaciones en dólares, 1975-2005 (porcentaje)*

| Crecimiento | EUA   | México | Corea | Sri Lanka | Taiwán | Irlanda | Portugal | España |
|-------------|-------|--------|-------|-----------|--------|---------|----------|--------|
| Total       | 130.9 | 51.30  | 354.9 | 61.90     | 275.60 | 196.9   | 153.0    | 191.70 |
| Anual       | 4.4   | 1.71   | 11.8  | 2.06      | 9.19   | 6.6     | 5.1      | 6.39   |

FUENTE: Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Productividad y Tecnología, citado por Francisco Carrada (2008).

CUADRO 14. *Salarios en dólares, países seleccionados, 1975-2008*

| Año  | EUA   | México | Corea | Portugal |
|------|-------|--------|-------|----------|
| 1975 | 6.16  | 1.46   | 0.32  | 1.52     |
| 1983 | 11.84 | 1.41   | 1.14  | 1.55     |
| 1990 | 11.60 | 1.40   | 3.24  | 2.82     |
| 1994 | 16.78 | 2.74   | 6.38  | 4.36     |
| 2000 | 19.65 | 2.07   | 8.23  | 4.49     |
| 2004 | 22.82 | 2.44   | 11.13 | 7.02     |
| 2005 | 23.60 | 2.48   | 12.90 | 7.23     |
| 2006 | 24.50 | 2.31   | 14.20 | 7.44     |
| 2007 | 25.60 | 2.30   | 15.10 | 8.00     |
| 2008 | 26.50 | 2.26   | 14.40 | 8.70     |

FUENTE: Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas Laborales, Sección de Producción y Tecnología, citado por Francisco Carrada (2008) hasta 2004, y de 2005 a 2008 actualizado por Rogelio Ramírez con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, Economic Outlook, vol. 2008/I, núm. 83, París, junio de 2008). Los datos de Portugal son extrapolados con base en el aumento de salarios y la depreciación del euro contra el dólar a partir de 2005.

jísima participación en el PIB, sino que la desigualdad no se redujo durante 12 años de vigencia del TLCAN, entre 1994 y 2006. Es decir, el significativo aumento de la apertura al exterior y la modernización económica según se interpreta generalmente, tuvieron nula contribución hacia una mejor distribución del ingreso.

Así, las políticas de cambio fundamental instituidas desde principios de los ochenta no han tenido resultados positivos tangibles para la mayoría de la población, por lo menos en materia de salarios manufactureros, empleo y distribución del ingreso nacional. Ciertamente, la estabilidad macroeconómica consolidada en este periodo fue un logro notable después de varios años de inestabilidad e inflación. Sin embargo, el poco crecimiento logrado no ha permitido a México mejorar el nivel de vida de la

CUADRO 15. *Proporción del PIB de 20% de la población con mayores y con menores ingresos*

| Año  | Mayores ingresos | Menores ingresos |
|------|------------------|------------------|
| 1992 | 54.18            | 4.28             |
| 1994 | 54.53            | 4.35             |
| 1996 | 52.69            | 4.79             |
| 2006 | 54.18            | 4.28             |

FUENTE: R. Aguirre y A. Sandoval, "Among the Most Unequal" ([un.pan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN002359.pdf](http://un.pan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN002359.pdf)). Citado por Francisco Carrada (2008).

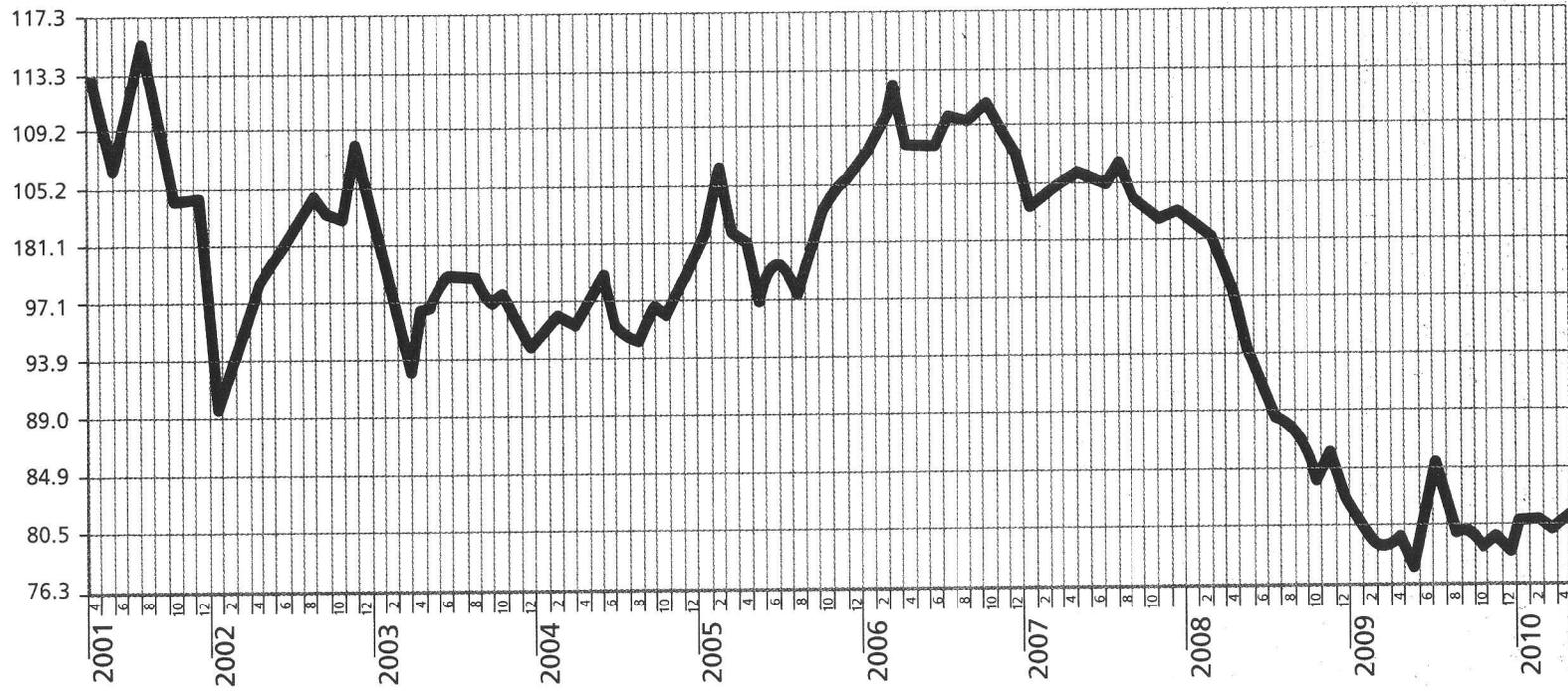
mayoría en un grado similar al observado en otros países exportadores. Esto es importante resaltarlo, en vista de que la creciente integración económica con los Estados Unidos no produjo lo que la teoría económica predice, es decir una convergencia de niveles de productividad, salarios e ingresos hacia los estándares más altos.

Lo anterior no es para descalificar todos los cambios hechos en los años ochenta y noventa, sino para enfatizar las limitaciones que tienen políticas públicas de aceptación general en las que se insiste con frecuencia como las únicas vías al progreso.

### **Cómo explicar el bajo crecimiento de México**

La baja tasa de crecimiento, en especial cuando el gobierno ha mantenido sin interrupción políticas públicas que generalmente se espera que conduzcan a mayor crecimiento, tiene varias explicaciones. Algunas ya están contenidas en la reseña hecha arriba, aunque hay que reconocer que en cada caso se requiere un cuidadoso análisis para fundamentar la relación de causalidad entre

GRÁFICA 18. Índice de confianza del consumidor 2001-2010, serie ajustada por estacionalidad



FUENTE: INEGI.

una política adoptada en un momento determinado y los resultados que tuvo, tarea que debe replicarse para cada área de la economía que amerite un examen. Ése no es el propósito de este ensayo, pero sí es posible proponer un marco analítico en el cual se coloquen las políticas que se intentaron aplicar para revisar su consistencia con los objetivos que en su momento el gobierno hizo explícitos.

Éste es un análisis de coherencia del paquete de políticas adoptadas en los años ochenta y noventa dentro de su propio marco de justificación, es decir que la liberalización de la economía es un mecanismo idóneo para aumentar el crecimiento, dejando por lo tanto a dichas políticas libres de la crítica que es frecuente en México, de juzgar a priori sus méritos según el campo ideológico en el que se origina. Peor aún, tratar de contraponerla con otras políticas supuestamente rivales que no llegan más que a juicios de valor, por ejemplo entre estatismo y liberalismo o entre monetarismo y keynesianismo, todos ellos clichés inútiles para el análisis.

Con la experiencia de 30 años de políticas aplicadas consis-tentemente hoy está claro que, independientemente de los méritos en abstracto de la liberalización económica, su instrumentación por el gobierno en México, tanto de los programas de estabilización como de los intentos de cambios estructurales, no logró liberalizar la economía ni los mercados en el grado necesario para crear nuevas oportunidades de negocio y de desarrollo. Por el contrario, en la mayoría de los casos el gobierno repartió esas oportunidades, hasta entonces bajo control estatal, en un pequeño grupo de participantes sin antes asegurarse de que hubiera una apertura efectiva para nuevos empresarios. Por el contrario, cuando nuevos participantes quisieron incursionar en esas mismas áreas de negocios, los mismos beneficiarios de la liberalización les han cerrado el camino con barreras que en una economía de mercado no serían permitidas.

Por lo tanto, no surgieron nuevos grupos empresariales a partir de una verdadera liberalización, sino los mismos grupos ya existentes, excepto que ahora mayormente diversificados y más fortalecidos. En su momento la mayoría de esos grupos ejerció tanto poder de mercado como podía según las condiciones de cada sector y sus empresas se constituyeron en la práctica como monopolios privados o cuasimonopolios y en un freno al crecimiento.

Al mismo tiempo, de manera irónica, varios de los cambios hechos para desregular la economía fueron quitando al Estado capacidad regulatoria, ya sea en el ejercicio del gasto y el financiamiento de su déficit, en el control directo de los monopolios privados, o de la banca recientemente privatizada. Sobre esto último, el banco central dejó de utilizar el encaje legal como regulador de la expansión de crédito o los cajones de crédito que antes se utilizaron para inducir flujo de crédito hacia sectores de interés general. Un resultado de la pérdida de instrumentos y de la desregulación fue que la expansión del crédito bancario fue imprudente en los años posteriores a la privatización y además se concentró en el crédito al consumo. Éste mostró eventualmente los mayores índices de cartera vencida y costo para los usuarios de crédito. La misma concentración se ha mantenido cuando la mayor parte de la banca fue reprivatizada y ahora la manejan bancos extranjeros.

Así, México no logró mercados libres o competitivos debido a los altos costos que los monopolios cargaron por la vía de sus precios inflados de bienes y servicios. Tampoco preservó para el Estado suficiente capacidad reguladora para impedir abusos de los bancos o de las empresas con poder de mercado.

Desde 1983 el crecimiento económico quedó relegado a una segunda prioridad, detrás de la estabilidad macroeconómica. Así se desprendía, por ejemplo, del primer programa del presidente Miguel de la Madrid denominado "de reordenación económica",

seguido por varios programas similares, entre 1983 y 1987. En un principio esto fue entendible dada la agudeza de la crisis macroeconómica en 1982. Sin embargo, aun después de transcurridos seis años de políticas de estabilización, a principios de los años noventa el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, se refirió al alto desempleo como “un mito genial”. Y años más tarde el presidente Vicente Fox hacía la promesa en su campaña de comprometerse con una meta de crecimiento de 7.0% por año, pero logró sólo 0.7% de 2001 a 2003, sin que eso lo llevara a replantear las políticas aplicadas o siquiera a explicar la desviación de la meta.

Así, en las décadas de los ochenta y noventa, una vez superadas las crisis cambiarias y macroeconómicas de 1982, 1986 y 1995, sólo hubo un breve periodo de crecimiento sostenido alto, entre 1996 y 2000, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo. Fuera de este periodo y a pesar de la mayor estabilidad macroeconómica y financiera, el crecimiento siguió siendo elusivo. Un extremo se encuentra en el periodo 2001-2003, cuando las tasas de interés internacionales fueron muy bajas y la deuda soberana en dólares por las agencias calificadoras alcanzó el grado de inversión, ofreciendo una oportunidad para que el gobierno emprendiera nuevos programas de desarrollo. Por el contrario, México no creció en esos tres años, aun cuando los Estados Unidos se habían recuperado de la recesión de 2001 en menos de un año.

La ironía del bajo crecimiento, ahora con precios del petróleo más altos que nunca, se volvió a repetir cuando la tasa de aumento del PIB pasó de 4.8% en 2006 a 3.3% en 2007 y 1.7% esperado para 2008. A pesar del inicio de una recesión en los Estados Unidos, en 2008 los precios del petróleo sobrepasaron al promedio de 2007 en más de 29 dólares por barril hasta noviembre.

Desde luego ha habido instancias en que la falta de crecimiento ha obedecido a choques externos. Así fue, por ejemplo, en 1986, cuando el precio del petróleo se desplomó, y en 2001,

cuando los Estados Unidos tuvieron una recesión causada por la implosión de la industria de informática, conocida como .com. Pero aparte de estos episodios, a lo largo de 30 años la falta de crecimiento se explica primordialmente por las políticas económicas adoptadas y la inconsistencia entre ellas.

Un ejemplo claro es que si no hay competencia y los monopolios abusan cargando precios altos, la manera de controlar la inflación con altas tasas de interés y un mercado financiero abierto significa que el peso pronto estará sobrevaluado contra el dólar. En ese caso la economía perderá competitividad, precisamente cuando la apertura comercial la expone a creciente competencia de importaciones.

En esta instancia un argumento que ha sido frecuentemente utilizado por analistas y funcionarios del gobierno es que la apertura de la economía tiene precisamente el objetivo de que las empresas que no sean competitivas cierren, pues de todas maneras son ineficientes. Sin embargo, éste no toma en cuenta la siguiente línea de causalidad: si la sobrevaluación cambiaria obedece a los precios altos de los monopolios, mismos que producen bienes y servicios no comerciados con el exterior, entonces las políticas aplicadas (apertura comercial, control de inflación con tasas de interés y mercado financiero abierto) resultan en un castigo adicional al crecimiento y al empleo porque causan cierres de empresas que sí serían competitivas en el mercado internacional abierto.

Bajo un ángulo similar, la desigualdad social es en gran parte causada por alta concentración de intereses económicos ligados a monopolios o empresas con poder de mercado y una apertura económica indiscriminada para el resto de la industria. Como en la práctica la mayor parte del empleo se basa en las empresas medianas y pequeñas, el cierre de empresas deja a muchos trabajadores desempleados y pobres, en tanto que las pocas familias ligadas con intereses monopólicos obtienen rentas altas.

El anterior argumento se puede llevar un paso más adelante, es decir que la fortaleza del peso y el mantenimiento de altas tasas de interés están en el mejor interés de los monopolios privados productores de bienes y servicios no comerciables, pues esto magnifica sus ingresos y su capacidad para invertir en el extranjero, pero no están en el interés de los productores de bienes comerciables.

Así, aunque un peso fuerte contribuye a una inflación baja, también desincentiva las exportaciones y la inversión para exportar y pone en desventaja a los productores nacionales que sí compiten con los extranjeros. El peso fuerte, las tasas de interés sistemáticamente más altas que en los Estados Unidos y la presencia de numerosos monopolios en el sector de bienes y servicios no comerciables reducen el potencial de crecimiento económico. Si además de ello los monopolios abusan de su poder para fijar precios altos y erigen barreras a la entrada de productos competidores, el bajo crecimiento viene acompañado de una creciente desigualdad social, pues por una parte hay utilidades muy altas y gran concentración de riqueza y por la otra hay un alto desempleo.

Hoy la agenda de la política gubernamental no está dirigida directamente a la corrección de estos huecos fundamentales que impiden el crecimiento, aunque en ocasiones su retórica admite la presencia de varios de ellos. Por el contrario, la agenda sigue basada en un modelo analítico que sobresimplifica la complejidad de la economía y la sociedad y con ella el formato de los cambios estructurales que son necesarios y viables, distrayéndose con esos cambios y no con los huecos fundamentales señalados. Por ejemplo, ignorando que los salarios promedio en México son bajos y que por lo mismo crear con base en ellos fondos de retiro individual va a resultar insuficiente para garantizar un retiro digno al trabajador promedio, el gobierno ha pretendido que la solución final del problema de pensiones reside en este sistema de cuentas individuales. Así, a partir de un enfoque sim-

ple, la agenda oficial de hoy pretende que las soluciones a problemas específicos sigan siendo las mismas que se hubieran prescrito como las óptimas en los años noventa.

No hay así un reconocimiento de que los cambios estructurales mediante tratamientos genéricos en áreas como las pensiones, los impuestos, la apertura de la energía al sector privado o el mercado laboral raramente son los apropiados para la situación particular de cada sector en cada país, aun cuando tengan una construcción lógica. Por ello, al aplicarse en varios países, incluido México, agravaron muchos de los problemas que intentaban resolver, ya sea de manera directa o como efecto colateral de los cambios hechos.

Por otra parte, en muchos sentidos la agenda de cambios estructurales tal como ha estado concebida y aplicándose en México, ya ha sido rebasada por problemas económicos y sociales mucho más profundos y complejos que los que eran aparentes en la década pasada. Estos problemas hoy se manifiestan en la emigración, el abandono del campo, el desempleo, o la inseguridad física de los ciudadanos.

El México de hoy es fundamentalmente diferente al de los noventa, cuando se concibió la agenda de "soluciones" que hoy trata de aplicar el gobierno. Hoy la solución a varios problemas requiere nuevas estrategias para la economía y una regulación más firme si se quieren eliminar las barreras al crecimiento económico. Así, el crecimiento no ocurrirá por sí solo, ni tampoco por la aplicación más amplia de las políticas que se han aplicado desde los ochenta.

### **Nuevos problemas que complican aún más la ausencia de crecimiento**

De la discusión anterior se desprende que la mayor parte de las causas del bajo crecimiento son las barreras estructurales e insti-

tucionales, sobre todo los monopolios, la ausencia de un proyecto nacional para orientar, incentivar y regular el crédito bancario, los sindicatos del gobierno, la educación pública, la administración del gasto público y la excesiva dependencia del gasto público respecto del ingreso petrolero. Éste alcanzó en 2008, 44% del ingreso presupuestal federal.

Los monopolios públicos en el petróleo y la electricidad han sido utilizados por el gobierno como una fuente de renta económica más que como una base para impulsar la oferta y por esta vía desarrollar ventajas comparativas de México en varias industrias, como la refinación, la generación de electricidad o los productos químicos. Los monopolios privados y los oligopolios surgen en industrias y servicios con altas barreras a la entrada de nuevos competidores, por ejemplo en televisión, telecomunicaciones, banca, cemento, vidrio, bebidas, pan de trigo y harina de maíz. Frente a esos monopolios privados los reguladores mexicanos son relativamente débiles y sus acciones legales son lentas y con frecuencia sin éxito para anular prácticas anticompetitivas. Los monopolios han probado ser efectivos para bloquear intentos de nuevos competidores de penetrar en sus mercados y ampararse en la ley para bloquear resoluciones adversas de los reguladores.

El problema de la regulación inadecuada es aún más importante de lo que se puede inferir de los altos precios de sus bienes y servicios. Una ilustración la hizo el ex secretario de Hacienda, doctor Francisco Gil Díaz, quien criticó la privatización de Telmex en 1990 por no “prever políticas públicas que evitaran la depredación de los consumidores”, agregando que “ésta nos ha llevado a un estado dentro de otro estado, un poder que puede influenciar y bloquear políticas conforme le conviene”.<sup>5</sup>

Otro ejemplo fue ofrecido por el presidente de la Comisión

<sup>5</sup> Francisco Gil Díaz, en Verónica Gascón, “Crítica Gil Díaz influencia de Telmex”, *Reforma*, Sección Negocios, México (9 de abril de 2008).

Federal de Competencia, doctor Eduardo Pérez Mota, quien explicó que los planes privados de retiro introducidos como una reforma exitosa en 1996 han resultado en retornos tan sólo de 0.8% anualmente en términos reales para los derechohabientes entre 1997 y 2006.<sup>6</sup> Esto es porque las comisiones cobradas por las afores (administradoras de fondos de ahorro para el retiro) han sido más del doble que en el resto de Latinoamérica como porcentaje del saldo de fondos.

Los grandes sindicatos de trabajadores, especialmente los del sector público, son generalmente controlados por líderes políticos surgidos en el viejo régimen del PRI, pero ahora ligados al régimen del PAN a partir de 2000. Estos sindicatos incluyen a los trabajadores del petróleo, la educación pública, la generación de electricidad y los empleados del Estado. Los mismos han dado a sus líderes una fuerza política extraordinaria para obtener concesiones del gobierno. En particular el SNTE (el más grande en América Latina) se ha constituido como un aliado político del gobierno, pero a la vez un freno contra cualquier intento de modernización y mejora de la calidad de la educación, así como una fuente de alta corrupción.

Los sindicatos son a la vez una barrera real a cualquier posible intento de hacer más eficiente el uso del gasto público, pues la distribución del gasto fue una de las formas en las cuales el viejo régimen del PRI y ahora el del PAN obtienen apoyo político de líderes poderosos. Los sindicatos tienen asimismo una posición privilegiada para argumentar e influir en las iniciativas de políticas públicas más importantes del Ejecutivo, tales como impuestos y pensiones, especialmente desde finales de los años noventa. Por encima de todo, los sindicatos del gobierno en México representan costos innecesariamente altos de operaciones y pensiones para el gobierno y los organismos del Estado

<sup>6</sup> Eduardo Pérez Mota, en "Entran en controversia Consar y CFC", *Reforma*, México (23 de noviembre de 2006).

que con el tiempo inciden en la competitividad de toda la economía.

### *Agravamiento de los problemas de crecimiento*

Hoy la falta de crecimiento económico a tasas suficientemente altas se ha convertido en un problema mayúsculo, debido a las señales de que la crisis en los Estados Unidos será prolongada. México está mal preparado para enfrentar varios de los problemas que se agravarán por la falta de crecimiento; por ejemplo, al depender de importaciones hasta en 35% de los alimentos o en 40% de la gasolina que consume.

El quebranto de la burbuja de vivienda en los Estados Unidos y la desaceleración económica esperada han desatado un ajuste largamente temido en nuestro principal socio comercial, mismo que deberá afectar a México en los años por venir.

México se encuentra mayormente expuesto a la economía estadounidense, por alrededor de 25% del PIB en exportaciones de bienes; 3% del PIB en remesas de trabajadores, y 1% más del PIB en ingresos de turismo. Pero además de estas contribuciones directas, los Estados Unidos representan la oportunidad de empleo para un creciente número de emigrantes, que a principios de los años noventa eran 250 000 y más recientemente llegaron a medio millón, que cada año cruzan la frontera en busca de empleo.

Por la misma razón, la entrada de remesas familiares a México ha saltado de 6 600 millones de dólares en 2000 a 24 000 millones en 2007. El crecimiento en 2007, sin embargo, comenzó a desacelerarse desde el segundo semestre, por el freno en la construcción residencial y en servicios que le acompañan. En efecto, para 2008 ya se registró la primera caída de 3.7% hasta septiembre, aunque ésta es de 32% en las órdenes de dinero y se compensa con cifras en aumento (13%) de remesas en “efectivo y

en especie”. No había duda de que la falta de empleo se mantendría en 2009. El impacto de cualquier caída significativa en las remesas y en nuevos empleos será muy serio, dada la alta magnitud de la migración y la dependencia del ingreso de muchas familias de esas remesas.

Por ejemplo, las remesas representan 9.5% del PIB del estado de Zacatecas y 13.5% del de Michoacán. Aquí y en otros estados que han sido orígenes de trabajadores migratorios, sus familias utilizan las remesas para comprar bienes de consumo básicos y en algunos casos realizar mejoras en sus viviendas. De ahí que el gasto de consumo en todo México estará desacelerándose, tomando en cuenta que casi 10% de la población está en los Estados Unidos.

La desaceleración que resulte de menores remesas se añadirá a la que resulte del menor crecimiento de exportaciones y de turismo.

La vulnerabilidad de México estriba en particular en que las exportaciones, el petróleo y las remesas como fuente de ingreso fundamental deben verse disminuidos en el corto y mediano plazos, cuando gran parte de sus necesidades tiene que ser importada de otros países. Por lo tanto, tendrá que recurrir al crédito externo en un grado que no había registrado desde los años setenta, en un mercado global de mayor aversión al riesgo y de fondos prestables escasos, al haber sufrido los mercados las pérdidas de riqueza más cuantiosas desde la Gran Depresión.

Estos problemas son aún más graves porque el gobierno ha utilizado crecientes subsidios para contener varios de ellos causados por el deterioro de la capacidad productiva de la economía, en gran medida apoyados en el ingreso petrolero. En los próximos años no sólo bajará el ingreso petrolero, sino que habrá mayor presión social para aumentar los subsidios. En algunas instancias, como en la tortilla a principios de 2007, el gobierno ha intervenido en los mercados y llegado a acuerdos con productores y distribuidores para contener el alza de precios, a cambio de

subsidios y apoyos para productores e importadores. Esto ha resultado en controles informales de precios en varios productos y aunque tales acciones protegen por el momento el ingreso disponible de las familias, también han causado un aumento muy rápido en el gasto público dedicado a subsidios, sólo posible por los altos ingresos petroleros.

### *La caída de la producción petrolera*

México no se ve amenazado solamente por una caída de precios de petróleo, misma que estimo representaría en 2009 tres puntos porcentuales del PIB si el precio de la mezcla se estabiliza en 30 dólares por barril, aunque puede caer aún más. Pero aparte de los menores precios, un problema de mayor significado para el mediano y largo plazos es el declive de la producción debido al agotamiento gradual de los campos existentes. Esto coincide con muy baja actividad de exploración de nuevos campos desde 1983, lo que causó que, en contraste con las prácticas de las empresas petroleras internacionales, la adición de nuevas reservas probadas fuera muy menor a la extracción de reservas existentes. A partir de 1983 los gastos en exploración y desarrollo de reservas fueron reducidos, como toda la inversión pública, siguiendo la prioridad de los programas de estabilización.<sup>7</sup>

Más tarde, sin embargo, la falta de inversión en la industria petrolera, tanto la exploración como la refinación y la petroquímica, siguió a un sesgo ideológico en contra de la inversión directa del Estado y no sólo por limitaciones presupuestales. Así, no era necesario que la restricción para invertir en el sector energético fuera de tan larga duración como finalmente lo fue y ni siquiera tuviera una reducción significativa, ya que tanto el sector petro-

<sup>7</sup> David Ibarra, "El desmantelamiento de Pemex", *Forma, Órgano de divulgación de la Fundación Colosio*, Edición II (enero-febrero de 2008), pp. 173-208.

lero como el de electricidad son organismos que en la práctica pueden operar como empresas del Estado y por lo tanto financiar su propia expansión con emisión de deuda. Esto hubiera sido el caso ideal, por ejemplo, si el gobierno hubiera reducido el tamaño de su burocracia y su gasto administrativo, hecho una reforma fiscal para aumentar los ingresos tributarios y liberar así a las empresas estatales de la carga de sostener las finanzas públicas, dándoles autonomía operativa.

La declinación de la producción de petróleo crudo hasta la fecha ha sido correctamente anticipada, aunque ignorada por el gobierno.<sup>8</sup> No obstante, es claro que antes de que termine el actual sexenio habrá un faltante de ingreso petrolero de entre 30 000 y 40 000 millones de dólares con respecto a los altos ingresos registrados en 2007-2008.

Otra área que merece atención específica son las finanzas públicas. Una reacción rápida del gobierno mexicano ante la desaceleración en los Estados Unidos ha sido aumentar el gasto público, especialmente en infraestructura y apoyo al desarrollo de vivienda. Esto en parte es motivado por el compromiso hecho por el gobierno de inducir el crecimiento del empleo. Durante la desaceleración en los Estados Unidos a principios de los años noventa y en 2001 el gobierno se mantuvo concentrado en mejorar las finanzas públicas y consolidar la estabilidad macroeconómica. Hoy es la primera vez desde los setenta que intenta contrarrestar la desaceleración con mayor gasto público.

Ha sido una circunstancia positiva que los precios del petróleo hayan sido mayores de lo que se esperaba y sean los ingresos del gobierno. Esto ha facilitado en el corto plazo una política contracíclica, es decir, incentivar la demanda interna para que compense en parte la falta de demanda externa. En infraestruc-

<sup>8</sup> Rogelio Gasca Neri, "World Oil and Mexican Politics: A Perfect Storm", México, marzo de 2006, mimeo; el autor predice un agotamiento casi total de la capacidad exportadora de Pemex para 2010.

tura y vivienda los esfuerzos de apoyo gubernamental han sido bienvenidos, pues en ambos hay un déficit significativo.

Pero la declinación de volumen y precios de petróleo impone serias limitaciones para ampliar o siquiera mantener cualquier política contracíclica más allá de dos años sin causar una pérdida de confianza en el manejo económico del gobierno, más aún cuando el gasto público aumentó a tasas muy altas desde la administración del presidente Fox. Hasta 2007, por ejemplo, el aumento del gasto corriente del gobierno representó 2.3 puntos porcentuales del PIB desde 2000, año en el que se encontró cíclicamente alto, como sucede en los años de elecciones presidenciales. Con el petróleo como base de 40% del gasto federal, el gasto corriente va a estar bajo una gran presión de reducirse a partir de 2009, aun si el Congreso acuerda con el gobierno incurrir en déficit fiscales de corto plazo.

A diferencia de los déficit fiscales de los Estados Unidos y otros países, en México el banco central está impedido por la ley asociada a la reforma de 1993 a dar financiamiento directo al gobierno. Esto significa que cualquier déficit se tendría que financiar en el mercado. Al no haber suficiente crédito interno o externo para financiar al gobierno y al mismo tiempo al sector privado, las posibilidades de aumentar el déficit que mencionan varios observadores como “la solución” son casi nulas.

Por lo tanto, será inevitable que el gobierno, aunque sea sólo por estar obligado por las circunstancias, tenga que reducir su gasto corriente. En una situación de recesión global, ésta sería contraproducente a menos que los recortes se hagan en partidas de gasto improductivo. Pero tal reducción afectaría la relación entre el gobierno y numerosos agentes que se benefician actualmente de una asignación laxa del gasto, entre ellos los sindicatos, los gobernadores de los estados y numerosos empresarios que son contratistas del gobierno. Así, la inercia de las finanzas públicas augura una crisis política como resultado

de una recesión y de la falta de crecimiento económico en mucho tiempo.

### **Resumen y conclusiones**

En México los gobiernos de las últimas tres décadas han actuado como si el crecimiento fuera un resultado automático de las políticas públicas que han aplicado, mismas que han considerado como intrínsecamente “buenas”, en parte porque son las usualmente recomendadas por los centros financieros internacionales. Entre otras, éstas son la desregulación de la actividad económica, la desregulación de movimientos de capital y de los sistemas financieros, el libre comercio, la eliminación de los déficit fiscales y la autonomía de la banca central. Para que todo lo anterior sea posible, el Estado debe retirarse de actividades que incidan en esas áreas de la economía.

Sin embargo, a pesar de aplicar estas políticas durante 30 años y aun así no materializarse el crecimiento de la economía a tasas significativamente más altas que la tasa de aumento de la población, las políticas aplicadas se han mantenido sin mayor variación, como si el objetivo del gobierno fuera aplicar esas políticas y no lograr el crecimiento. Al perseverar en las mismas fórmulas también ha ignorado la baja calidad del poco crecimiento logrado, es decir, baja creación de empleo, estancamiento del salario real y poco avance en la distribución del ingreso a partir de una distribución que es de las más desiguales en el mundo.

Todas las políticas económicas pertenecen a su propio momento político y social, el cual da justificación objetiva para remplazar viejas políticas cuando dejan de cumplir con las expectativas generales. Dado que el remplazo de políticas afecta intereses creados en los regímenes democráticos, es la opinión pública y las elecciones lo que permite el cambio. Así fue, por ejemplo, con el último gran cambio de régimen económico en Gran Bre-

taña en 1978, mediante el cual se adoptaron nuevas políticas para remplazar la fuerte intervención del Estado anterior y el dominio de los sindicatos y en los Estados Unidos a partir de la elección de Ronald Reagan, hacia la menor intervención y regulación por el Estado.

Pero así como en sociedades democráticas el cambio hacia nuevas políticas es posible con la elección de un nuevo gobierno, en sociedades no democráticas frecuentemente no es posible, menos aun si los intereses creados y las oligarquías entran en alianzas con fuerzas políticas. En las condiciones de México a principios de los años ochenta el cambio fue posible en parte porque una gran crisis económica dio la justificación objetiva a un nuevo régimen y a nuevas políticas. El mismo arrojó sus primeros resultados positivos, pero no estaba fincado en un régimen democrático, lo que explica en parte que con el paso del tiempo varios efectos colaterales negativos fueran ignorados.

Al no dar suficiente importancia a la falta de crecimiento ni resuelto examinar el papel en el desarrollo de los monopolios, los sindicatos y otros intereses creados, el gobierno no pudo adaptar su modelo y estrategia a la realidad nacional y a las exigencias de una liberalización funcional. A la larga, esto quitaría todo el brillo a la apertura y modernización a medias. Peor aún, los monopolios y los intereses creados entremezclados con políticos se convirtieron en promotores activos de la continuidad de dichas políticas, asegurándose de que se mantuviera el régimen de poca regulación por el Estado y la protección de privilegios, de las cuales se han beneficiado por más de 30 años. Lo anterior dio como resultado una modernización en la superficie, pero no en el fondo de la estructura económica y social, y de ahí la falta de impulso para el crecimiento. Como tal, el resultado es peor que si no se hubieran intentado las reformas parciales que se hicieron, aun cuando varias de éstas han mejorado las condiciones y las expectativas en casos aislados.

Las lecciones principales de esta experiencia de 30 años son dos. La primera es que las referencias internacionales sobre políticas públicas apropiadas que promueven los organismos multilaterales siempre son útiles, pero sólo en la medida en que se adapten al terreno concreto de una realidad económica y social específica. Si no hay esta adaptación, por ejemplo, como lo hizo Chile en las décadas de los ochenta y noventa, los programas de ajuste no tienen gran probabilidad de éxito, excepto para obtener financiamiento de emergencia del FMI.

La segunda conclusión es que el tipo de cambio estructural pro liberalización económica ha sido con frecuencia tergiversado por los ejecutores de dichos cambios; en los años noventa, por ejemplo, Carlos Menem en Argentina y Carlos Salinas en México. La tergiversación surge de la creencia de los líderes políticos de que es posible hacer cambios parciales sin liberalizar por completo la estructura de poder económico que incluye monopolios privados, sindicatos, bancos y otros intereses y sin erradicar la corrupción en el gobierno.

El resultado de una liberalización a medias, sin erradicar la corrupción y las excepciones y privilegios en sectores económicos, es un problema mayor que el original que se intentaba resolver con los programas de estabilización y las reformas. Esto porque los intereses creados se han fortalecido y constituido en barreras al crecimiento y a la adopción de visiones alternativas sobre la realidad económica, a tal punto que hoy aun el diagnóstico de lo que se ha hecho mal en materia de desarrollo no es compartido por todos los sectores, y los debates sobre políticas públicas están sombreados de ideología. En la medida en que las políticas públicas no resulten en crecimiento y menos aún sirvan para sortear una gran crisis internacional como la que estamos viviendo, la adopción de soluciones estructurales está muy lejana y en su lugar prevalece la parálisis.

Al cierre de este ensayo, en mayo de 2010, México transitó

por lo que ya se llama la “Gran Recesión de 2008”, acaso un eufemismo estadounidense para no tener que referirse a otra Gran Depresión. El tránsito lo dirigió el gobierno de Felipe Calderón con completa ignorancia del cambio estructural de fondo que ha ocurrido en la economía mundial y que equivale al rompimiento de la globalización financiera y a serias fisuras en el resto de la globalización. Esto puede constatarse por el hecho de que sólo el crédito oficial entre países y la intervención directa de los bancos centrales al emitir dinero han sido capaces de mantener a flote los sistemas financieros y a varias naciones soberanas, como Islandia y Grecia, apenas los dos primeros casos de quebrantos nacionales. Por otra parte, sólo el gasto gubernamental en los Estados Unidos y en China ha evitado hasta ahora que el mundo se hundiera en la depresión.

En la estructura económica de todos los países ha quedado un alto margen de capacidad productiva sin utilizar, alto desempleo sin posibilidades de reducirse significativamente y alto endeudamiento. Igualmente, crecientes dudas entre las élites gobernantes de que la globalización y desregulación de la actividad económica eran las vías correctas para muchos países. Aquellos que abrieron sus economías sin límite suponiendo que podían importar cualquier producto y siempre encontrar el financiamiento para cubrir sus déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hoy se han quedado sin producción manufacturera nacional y sin financiamiento frente a unos déficit en extremo difíciles de reducir sin profundas recesiones.

Por estas razones el fin de esta crisis está aún muy lejano. El gobierno mexicano, sin embargo, no ha modificado en nada sustancial las políticas económicas que ya explicaban el bajo crecimiento antes de 2008 e insiste en ignorar el problema estructural de desempleo e inequidad que se sigue exacerbando.