

Políticas de cambio estructural, ¿reevaluación o agotamiento?

ETELBERTO ORTIZ
CRUZ*

¿CUÁL ES EL PROBLEMA AHORA?

Muchos se podrían confundir con la idea de que las reformas estructurales se reducen a la fiscal que se discute ahora en el Congreso mexicano. Pensar esto sería un gran error. Desde principios de los años ochenta quedó claro que el problema es mucho más grave. Las reformas estructurales sólo se pueden entender como la búsqueda de la necesaria coherencia del modelo de política económica en su conjunto. Las reformas estructurales han estado en boca de todos los gobiernos desde 1982, aun cuando ya eran temas ampliamente discutidos en diferentes medios académicos y profesionales desde principios de los setenta. ¿Por qué entonces hay ahora tanta confusión?

La hipótesis de este ensayo es que durante los últimos 15 años se fracasó una y otra vez en enfocar las reformas estructurales porque se abordan con el mismo diagnóstico de principios de los años ochenta, como si el país no hubiera cambiado. Hay un grave error en ello, pues el país cambió justamente en respuesta a las reformas puestas en práctica. No como se idealizó, pero cambió. Cinco gobiernos consecutivos se han planteado las reformas estructurales. Los dos primeros emprendieron lo esencial del proceso con la apertura comercial y la reinserción productiva y comercial internacional del país. Las reformas financiera y del Estado no fueron casos de cirugía menor. El cambio en el modelo de política monetaria fue de la mayor trascendencia. Después de todo ese proceso, que abarcó de 1978 a 1992,

* Profesor titular de economía, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco <eortiz@correo.xoc.uam.mx>.

lo único que se ha escuchado es una repetida demanda que clama por reformas estructurales sin que se sepa bien a bien a qué responden. Todos estos llamados a las reformas han fracasado de manera inobjetable. Se pueden invocar muchas circunstancias que aparentemente darían una explicación de los múltiples fracasos. La razón de fondo aquí presentada es que la aproximación de conjunto a los problemas de reforma estructural se plantea de manera equivocada. O es parcial o, peor, carece de profundidad y alcance para resolver los problemas actuales, y ahora la sociedad ya sabe muy bien que las reformas pueden y suelen tener altos costos sociales. Los nuevos actores políticos sociales reconocen que se les trata de vender una mercadería de muy cuestionable valor, a sabiendas de que sus costos son muy altos.

Por tanto, el replanteamiento de las políticas de cambio estructural tiene que empezar por una pregunta esencial, que en buena medida exige actualizar el diagnóstico estructural: ¿cuál es la situación actual de la economía mexicana? Ésta es resultado de dos procesos, uno razonablemente previsto en el modelo aplicado y otro que no se entendió en toda su complejidad pero se ha vuelto decisivo.

El primero se refiere al modo en que se buscó transformar la estructura productiva del país mediante la apertura comercial y toda la serie de transformaciones institucionales y del entorno de política macroeconómica. El segundo da cuenta de la manera como el proceso de globalización acelerada de los últimos 20 años ha transformado las condiciones en que los modelos de reforma estructural pueden ser viables. Hay nuevos actores y condiciones muy poderosas y cambiantes, que en el actual modelo de política económica el país enfrenta prácticamente inerte.

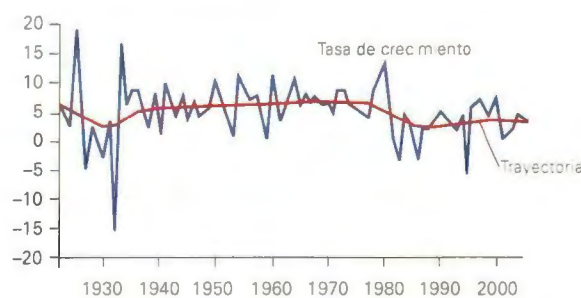
Para avanzar en la discusión es necesario dejar claro el alcance de las transformaciones que de manera efectiva se lograron con base en las reformas instrumentadas en los años ochenta y noventa. Con ello se trata de establecer una caracterización actual del patrón de operación de la economía mexicana, que es necesario referir en dos planos, uno productivo: el comportamiento de la productividad y el crecimiento exportador, y otro referente al nuevo entramado estructural macroeconómico entre el comportamiento del ahorro y la inversión, del financiamiento y el sistema financiero, de la nueva situación fiscal y de la manera como el modelo en su conjunto opera en el entorno de la actual política monetaria. Todo este marco es necesario verlo a partir de una descripción esencial de los resultados del nuevo modelo,

que se ideó como un rompimiento con el modelo previo al que se consideró agotado. Suponiendo esto cierto, el nuevo modelo sería como la apuesta por un cambio que revitalizara las condiciones de crecimiento y acumulación, como el impulsor de un nuevo ciclo de expansión que debiera recrear condiciones de expansión al menos de la misma vitalidad que el modelo anterior. La gráfica 1 representa las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 1922 a 2006. La línea quebrada proyecta las tasas observadas y la línea continua muestra la trayectoria estructural, elaborada con base en un filtro de Hodrick-Prescott.

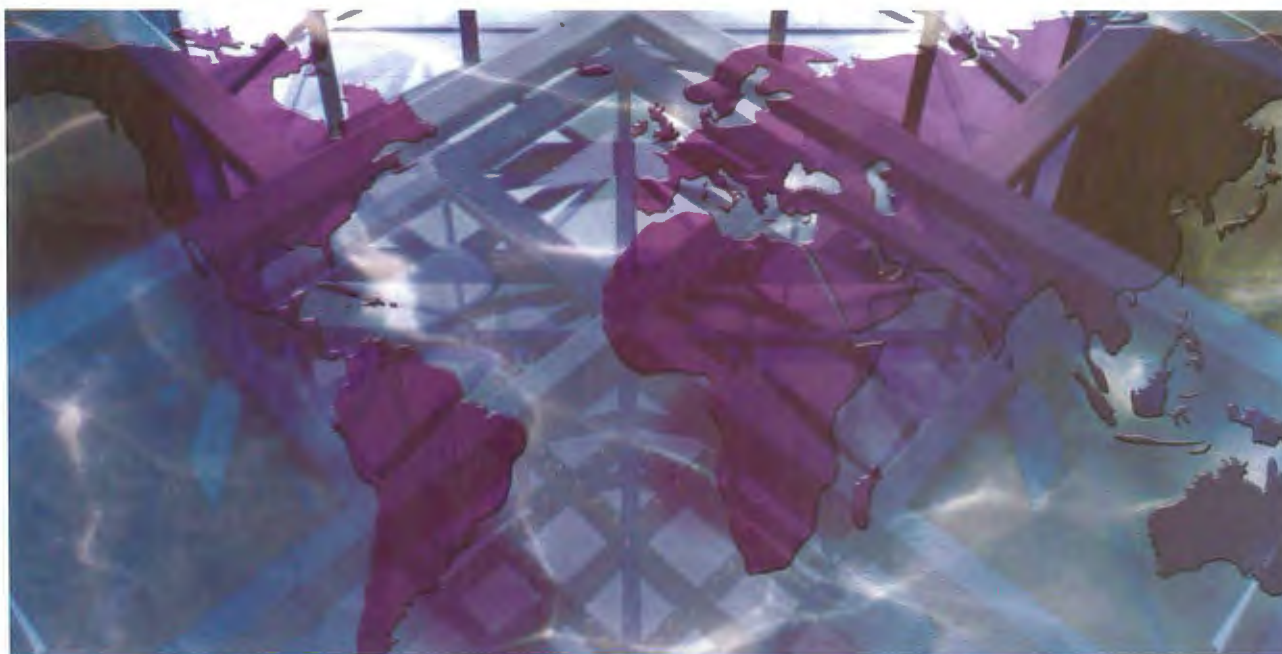
Tres observaciones de la mayor importancia. Hay un largo proceso de crecimiento a tasas promedio por encima de 6.5% anual durante más de 50 años. El periodo no es homogéneo, inicia con un modelo muy abierto a la economía mundial en el que el motor de arrastre es la exportación de minerales y productos agrícolas. Le sigue un segundo proceso dominado por la sustitución de importaciones manufactureras. Es muy claro el momento de la crisis entre 1976 y 1982, a pesar del auge petrolero; pero el resultado más importante es que el nuevo modelo, vigente a partir de 1988, sólo ha podido alcanzar una tasa ligeramente menor a 3% anual, sin que se vea con claridad que pueda remontar. De hecho, si se observan los ciclos más cortos, a partir de las mismas tasas de crecimiento pero trimestrales, se encuentra que los auges son más cortos y con cimas menos elevadas, así es que de todas maneras no se rebasa 2.9% de tasa promedio para el periodo posterior a las reformas. Esa tasa se compara de

G R A F I C A 1

MÉXICO: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y TRAYECTORIA ESTRUCTURAL, 1922-2006 (PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de México. Cuentas Nacionales Históricas, 1922-1980. INEGI. Cuentas Nacionales, 1970-2006.



modo muy desfavorable con el promedio de América Latina durante los últimos 10 años, de alrededor de 4.4% según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD),¹ y peor aun con el promedio del modelo económico precedente.

El segundo paso es reconsiderar el diagnóstico ahora determinante en el nuevo entorno que la globalización creó y que se vuelve decisivo de las necesidades actuales de políticas estructurales. Ésta es una consideración que, según parece, incitó el nuevo modelo, pero en la práctica está del todo omitida. En efecto, el discurso a favor de las reformas estructurales en los años setenta y ochenta estuvo dominado por la noción de reincorporarse con urgencia a la economía global, a partir de una abierta participación del capital global y de lograr posiciones de acuerdo con las condiciones de ventajas competitivas naturales y creadas de manera dinámica por la inversión. El factor determinante era la atracción de inversiones tecnológicamente avanzadas con una profunda inserción en el comercio mundial. Todo lo demás se podría sacrificar. El crecimiento de los sectores exitosos sería suficiente para generar los empleos industriales y de alto valor agregado. Sin embargo, podría decirse que se quedaba en una visión que esperaba del libre mercado el desarrollo de capacidades para una in-

serción exitosa, de punta, en la nueva división internacional del trabajo, sin que se hiciera algo adicional para lograrlo. Otros actores mejor equipados en tecnología y organización, como China y la India, lo están logrando, vale destacarlo, no por sus salarios bajos, sino por sus políticas industriales.

Una manera de representar la situación es considerar la visión que proyectara Ann Krueger en 1995, como el conjunto de hipótesis que sustentan la visión general sobre los procesos de reforma estructural.² El cuadro 1 lo representa de modo sintético y recupera los puntos cruciales del enfoque que se aplicó consistentemente desde principios de los años ochenta.

Como es evidente, el nuevo modelo se quedó muy corto respecto a sus enormes expectativas. No hay duda de que la economía cambió, pero en una escala insuficiente, y además introdujo nuevas y graves distorsiones estructurales, con un efecto muy limitado en crecimiento y ocupación. La pobreza en los resultados no es privativa de México, razón por la que algunos voceros de instituciones internacionales se han apurado a clamar por una segunda oleada de reformas estructurales. El contenido de esas propuestas es bien conocido,³ pero

1. UNCTAD, *Trade and Development Report*, Naciones Unidas, Washington, 2005.

2. Ann Krueger, "Policy Lessons from Development Experiences since the Second World War", en J. Behrman y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Elsevier Science, Ámsterdam, vol. III, cap. 40, 1995, pp. 2497-2550.

3. Véase John Williamson, "No hay consenso en el significado", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2003.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y POR ARRASTRE DE LAS EXPORTACIONES DE ACUERDO CON ANN KRUEGER

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

- Comercio exterior regulado por licencias. Sobrevaluación de la tasa de cambio.
- Prohibición y restricciones directas a las importaciones.
- La rentabilidad del mercado interno conduce a demandar productos de importación.
- Si bien la ISI pretendía reducir la dependencia de los mercados externos, en los hechos aumentó la dependencia de insumos importados.
- Fácil de iniciar, pero a lo largo del tiempo se vuelve cada vez más difícil de operar.
- Reducida tasa de ahorro debido a sectores financieros *reprimidos*.
- Bajas tasas de crecimiento de la productividad.
- Bajas tasas de crecimiento del PIB.
- Economías inestables.

Modelo por arrastre de las exportaciones

- Acceso inmediato a importaciones de insumos intermedios y de capital.
- Tasa de cambio *realista*.
- Los incentivos se aplican por igual a todos los productores. No hay subsidios.
- Las ganancias del crecimiento exportador y los precios son conducidos por las ventajas competitivas.
- El crecimiento arrastrado por las exportaciones reduce la dependencia de los ingresos de exportación a medida que la economía crece más rápido y se hace más flexible.
- Difícil de emprender, pero más fácil de operar a lo largo del tiempo.
- Liberalización de los mercados financieros para incrementar la tasa de ahorro.
- Tasas de productividad en crecimiento.
- Altas tasas de crecimiento del PIB.
- Estabilidad creciente.

Fuente: Ann Krueger, "Policy Lessons from Development Experience since the Second World War", en J. Behrman y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, vol. III, cap. 40, Elsevier Science, Ámsterdam, 1995, pp. 2497-2550.

es importante destacar su orientación básica. Ésta se desprende de una visión ortodoxa en la que los problemas referidos se deben a fallas de mercado o de gobierno. En consecuencia, el contenido de las reformas propuestas se reduce en lo esencial a erradicar todo tipo de intervención estatal, eliminar impuestos y liberalizar los procesos de trabajo, entre otros aspectos.

Lo paradójico es que los nuevos actores, los verdaderos ganadores de este proceso, no se pueden caracterizar por un modelo como el que pregonan el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es el caso de China y la India. Hay factores determinantes nuevos que cambiaron el escenario y no hay manera de pensar en éstos desde una perspectiva ortodoxa cerrada.

Despejar estas cuestiones es el único camino para una discusión con perspectivas sobre la construcción de una nueva agenda para el cambio estructural. Pero nada de ésta se podrá lograr si no se incluye la agenda social en la que es viable.

CARACTERIZACIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA MEXICANA

El nuevo patrón de comercio logró un efecto sustantivo en la estructura de producción, productividad y empleo. Cambiaron no sólo el ritmo de crecimiento,

sino el papel de los sectores líderes y la capacidad de arrastre de esas ramas de actividad. Esto significa que hay sectores ganadores y perdedores, lo que ha terminado por transformar la estructura sectorial y territorial de ocupación. En el cuadro 2 se presentan los cambios en las tasas de crecimiento de la productividad del trabajo (PIB/ocupaciones equivalentes). Se incluyeron los sectores productivos de acuerdo con una agregación que destaca los nuevos papeles y el tipo de inserción productiva y comercial. Los agregados están debidamente ponderados por la participación de cada sector en el total. Se han destacado las industrias líderes, como aquellas que presentan las mayores tasas de crecimiento en su producción y exportaciones. A su vez éstas se reagrupan por características específicas de lo que parece explicar su desempeño exitoso.

La periodización se orienta a destacar los cambios en el comportamiento global conforme a la gráfica 1, que muestra la trayectoria de largo plazo del crecimiento total. Desde el punto de vista de las políticas de cambio estructural, el periodo 1983-1987 se puede considerar como una transición entre el viejo modelo y la plena operación del nuevo modelo económico.⁴ En este sen-

4. Para una amplia evaluación de los cambios en la estructura productiva y el marco macroeconómico en que se desarrolla véase E. Ortiz, *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana. Evaluación y perspectivas para un nuevo proyecto de nación*, UAM Xochimilco, col. Teoría y Análisis, México, 2007.

MÉXICO: PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO PARA DIVERSOS SECTORES DE LA ECONOMÍA, 1950-2004 (TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO)

	1950-1967	1970-1982	1983-1987	1988-1994	1995-2000	2000-2004	1988-2004
Total	2.11	2.28	0.08	1.22	2.18	1.42	1.28
Primario	2.12	1.47	0.55	1.50	1.46	1.94	1.75
Industrial	2.09	2.92	1.10	2.99	1.70	4.25	2.75
Industrial no líder	1.90	2.18	1.60	3.42	2.05	6.24	3.72
No comerciables	2.11	1.97	-0.22	0.66	2.25	1.78	1.00
Industrias líderes ¹	3.50	3.71	0.59	2.71	1.69	3.02	2.19
Basadas en recursos naturales ²	-	3.24	-0.38	3.72	2.75	2.98	3.05
Inserción maquiladora ³	-	2.82	2.55	4.37	4.89	1.91	3.20
Escala pequeña en la industria química especializada ⁴	-	5.11	0.77	2.18	4.56	2.05	3.17
Economías de escala y tecnología propia ⁵	-	5.37	1.20	1.18	0.69	1.13	1.24
Mano de obra barata ⁶	-	2.51	0.40	2.26	-1.31	3.12	0.81

1. Las ramas líderes se definieron como aquellas cuyas tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones estuvieran por encima de la media.
 2. Las ramas clasificadas como basadas en recursos naturales son: carnes y lácteos (11), aceites y grasas comestibles (17), alimentos para animales (18), otros productos alimenticios (19), tabaco (23) y productos de hule (41).
 3. Las ramas consideradas como de inserción maquiladora son: maquinaria y equipo no eléctrico (51); maquinaria y aparatos eléctricos (52); aparatos electrodomésticos (53); equipos y aparatos electrónicos (54); vehículos automotores (56); carrocerías, motores, partes y accesorios para vehículos automotores (57), y equipo y material de transporte (58).
 4. Las ramas de escala pequeña en la industria química especializada son: productos farmacéuticos (38); jabones, detergentes y cosméticos (39), y otros productos químicos (40).
 5. Las ramas que aprovechan economías de pequeña escala y tecnología propia son: molinero de trigo (13), molinero de maíz (14) y vidrio y productos de vidrio (43).
 6. Las ramas de mano de obra barata son: otras industrias textiles (26); prendas de vestir (27); muebles metálicos (48) y otras industrias manufactureras (59).
- Fuente: elaboración propia a partir de Banco de México, *Cuentas Nacionales*, 1950-1967; INEGI, *Cuentas Nacionales*, 1970-2004.

tido, el resultado más importante está en la última columna del cuadro 2: la productividad para el conjunto de la economía de 1988 a 2004 creció 1.28% en promedio anual, monto que resulta casi la mitad del observado entre 1950 y 1980.

Sin embargo, el cambio más importante está en la manera como se genera ese resultado. Esto se observa por las diferencias intersectoriales. El salto en la productividad entre 1988 y 1994 es mayormente atribuible a efectos en la realineación de precios relativos y en la reasignación de factores y en mucha menor medida a la expansión del producto total, como solía ser en el modelo anterior. Este tipo de resultado se observa entre 1995 y 2000. En estos dos periodos destaca un cambio sustantivo. Ahora los sectores líderes exportadores presentan un desempeño menor que el de los sectores más orientados por el mercado interno, las industrias no líderes. A su vez, la relación o distancia entre las tasas de crecimiento industrial y del total de la economía parece más amplia. Esto en buena medida es atribuible al modo en que reacciona el resto de la economía en relación con el comportamiento de los sectores líderes. La explicación de mayor importancia al respecto se encuentra en la drástica reducción de los coeficientes de eslabonamiento productivo que se genera con el nuevo modelo productivo comercial.⁵ Esto tam-

bién se puede observar en que la brecha entre el producto bruto y el neto es cada vez mayor, así como en la gran rapidez con la que el sector maquilador se expandió entre 1985 y 1994, para después estancarse y ahora crecer de manera muy lenta. Lo anterior es de llamar la atención respecto al comportamiento entre sectores abiertamente maquiladores, sobre todo electrónico y automovilístico, respecto a aquellos que aquí se denominan de mano de obra barata, entre los que destaca la industria textil y del vestido. Evidentemente, ambos se han reestructurado por la maquila, pero no por las mismas razones. La diferencia crucial está en el comportamiento de la productividad. Esto tiene importantes implicaciones respecto al efecto de esos sectores en su absorción de mano de obra. Si los sectores que crecen más rápido se encuentran mayormente determinados por su vinculación externa, no es posible esperar que puedan ser una fuente dinámica de generación de empleo. La acumulación de ocupaciones informales en el sector del comercio puede dar cuenta del muy bajo efecto en la productividad de los sectores denominados *no comerciables*. El gran problema es que en éstos se encuentra 52% de la ocupación total.

5. En Ortiz (*op. cit.*) se presenta una estimación completa de los coeficientes de eslabonamiento total para las 72 ramas de actividad económica

que aparecen en las tablas de insumo-producto disponibles de 1950 a 1995. Otros autores han confirmado este comportamiento, como E. Hernández Laos, Nora Garro e I. Llamas, en *Productividad y mercado de trabajo en México*, UAM Iztapalapa y Plaza y Valdés, México, 2000.

Las razones por las que ahora se expanden la producción y la productividad parecen haber cambiado. De entrada se tiene que hablar del rompimiento de eslabonamientos y la manera como grandes sectores se aislaron del resto de la economía y crearon una economía dividida en sectores insertos en una dinámica de expansión marcada por la asociación comercial con nuestro principal socio comercial y otros que apenas mantienen un ritmo de sobrevivencia. Este nuevo tipo de diferenciación productiva no guarda correspondencia con el viejo concepto de la diferenciación entre sectores *modernos* frente a sectores *atrasados*, como se solía representar en la vieja literatura sobre el subdesarrollo. Lo que ahora aparece son sectores insertos y sectores marginales. Estos últimos no son *precapitalistas* ni *informales*, y menos resultado del pasado del subdesarrollo. Éste resulta del modo en que la economía mexicana acomodó, por un lado, su impulso derivado de las reformas estructurales emprendidas, dada su estructura previa, y por otro los efectos de la dinámica que impone el proceso de globalización actual.

Este efecto se puede advertir en la manera como en los últimos 25 años el ciclo corto de la actividad económica de México sigue cada vez más el ciclo de la economía estadounidense. Esto tiene dos efectos de la mayor trascendencia. Por una parte, los sectores líderes exportadores en México van a decidir su comportamiento productivo no por los factores determinantes de la economía mexicana sino por las estrategias corporativas en su conjunto.

El efecto de todos estos comportamientos se observa en el nivel de actividad y de ocupación industrial. El resultado se puede referir como un proceso de desindustrialización prematuro. El cuadro 3 permite observar este efecto.

¿De qué manera alteran estos comportamientos la estabilidad del nuevo modelo económico? Para responder esta pregunta se puede partir de lo que se suele denominar las condiciones de estabilidad del modelo. En esencia, la idea es que la tasa de crecimiento de las exportaciones x sea mayor que la del PIB, g , y ésta a su vez mayor que la productividad del trabajo, γ , la que además deberá ser superior a la tasa de crecimiento de los salarios reales, w . De manera sintética: $x > g > \gamma > w$. En general, la condición se cumple; sin embargo, el tamaño de las brechas es de suma importancia para entender las limitaciones del modelo.

La primera condición se cumple ampliamente porque, como se señaló, la tasa de crecimiento de las exportaciones, en particular las manufactureras, ha estado muy por encima de la tasa de crecimiento del PIB. Esto se refleja en un hecho crítico: la rápida inserción exportadora no se asocia con un nivel de valor agregado significativo en el país. De ahí que la magnitud de la brecha en realidad muestre una de las mayores debilidades del modelo: su extrema dependencia de la importación de insumos y la gran fragilidad financiera que impone el déficit en cuenta corriente, que ahora se muestra más sensible a efectos de todo tipo. Quizá de ello se desprende que el cumplimiento de la segunda condición se traduce

C U A D R O 3

MEXICO: ESTRUCTURA DE OCUPACIÓN EN LA ECONOMÍA, POR SECTOR, 1970-2004
(PROMEDIOS EN PORCENTAJES)

Año o periodo	Industrial	Industrial de los líderes	Industrial de los no líderes	Construcción	Primario	No comerciales
1970	14.22	7.01	7.17	6.51	35.86	42.17
1970-1978	14.07	7.08	6.98	7.33	32.97	44.36
1978-1982	13.19	6.56	6.63	9.72	28.67	47.23
1982-1988	12.21	6.03	6.18	9.36	28.92	48.27
1988-1994	13.61	7.46	6.15	10.24	25.03	50.47
1988-1995	13.46	7.42	6.04	10.23	24.89	50.79
1995-2000	13.27	7.95	5.32	12.03	22.24	52.00
1988-2003	12.68	7.36	5.32	10.80	22.04	49.00
2000	13.40	8.30	5.03	12.36	19.64	49.60
2004	11.10	7.14	3.98	12.59	20.35	50.60

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, Cuentas Nacionales, 1970-2004.

en el pobre crecimiento de la ocupación. El nivel de *g*no permite una expansión constante de empleos de buena calidad, por tanto tampoco de la demanda agregada como para crear un espacio de expansión de la inversión productiva. Finalmente, la tercera brecha implica garantizar las condiciones de rentabilidad de la economía. Esta condición siempre se cumplió, con excepción de un breve lapso entre 1973 y 1976. Tampoco hay que olvidar que, a final de cuentas, es la condición de ajuste macroeconómico que se ha utilizado de manera predominante desde la crisis de 1976. La gran capacidad para retener esta última condición se puede interpretar como una especie de perversidad del modelo. El hecho de que sea posible mantener, bajo cualquier condición, el control salarial significa que para el sector empresarial la sobrevivencia es factible aun si la tasa de crecimiento de la productividad es muy lenta. Esto es algo impensable en modelos caracterizados por un gran dinamismo tecnológico y una rápida expansión de la demanda efectiva. El conjunto de estas condiciones establece las restricciones esenciales desde las que se construye el modelo de las reformas estructurales en sus aspectos macroeconómicos, como se verá a continuación.



El corazón de las propuestas de reforma estructural descansa en generar capacidades productivas y competitivas; en ninguno de los casos exitosos el desarrollo de estas capacidades competitivas se ha dejado al simple juego del mercado

RESTRICCIÓN MONETARIA, REGRESIÓN FINANCIERA Y CRISIS FISCAL

En la visión ortodoxa de uso corriente, las condiciones macroeconómicas que se suelen invocar para crear un ámbito adecuado para que las reformas estructurales operen son: una inflación muy reducida, si fuera posible de cero, y un déficit fiscal nulo o muy pequeño. En los estudios más especializados se encuentran otras dos condiciones: un sector financiero liberalizado y un banco central independiente. La presunción es que una vez alcanzadas estas condiciones la conducción de la política monetaria debiera ser más tersa y predecible, al punto de mejorar la capacidad del banco central en el control de la inflación. También se ha establecido en diversos estudios⁶ que las reformas estructurales en México se

6. Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Nora Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, 1994; Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, y Ortiz, *op. cit.*

iniciaron con la liberalización del sector financiero, que las políticas de control inflacionario son una constante desde los años cincuenta y que no se aplican políticas para generar déficit fiscales sistemáticos desde 1983. Sin embargo, el país no escapa a la observación de que en todos los países en que se iniciaron reformas financieras hubo crisis financieras⁷ y de que la condición de déficit fiscal nulo e inflación muy baja está lejos de ser suficiente para evitar crisis y ciclos recesivos graves, tal como los sufrió la economía mexicana en 1995 y entre 2001 y 2003.⁸ Las razones son diversas, pero el problema medular se encuentra en las características del modelo de política monetaria impuesto.

Un error común al discutir el modelo de política monetaria es creer que se trata del modelo monetarista de Friedman de 1957 o 1973. Nada tan lejos de la realidad. El actual modelo monetarista (en ocasiones denominado *mark II* para diferenciarlo del viejo modelo de Friedman) se plantea un proceso de regulación monetaria muy diferente. En éste es claro que el proceso de regulación de la inflación descansa en tres nociones:

1) Reglas preferibles a la discrecionalidad. Se expresan en un compromiso del banco central en sostener una tasa de inflación objetivo o meta inflacionaria.

2) La independencia del banco central garantiza, se presume, que no haya emisión extraordinaria generada desde déficit público.

3) El banco central opera sosteniendo los tres precios básicos de la economía: la tasa de interés de referencia, la tasa de cambio y la tasa salarial. La cantidad de dinero y el crédito se ven como variables endógenas.

Los dos primeros elementos están ampliamente reconocidos como aspectos centrales de la actual política monetaria. Sobre el tercer punto hay un amplio debate. En la literatura ortodoxa se reconoce la tasa de interés como el instrumento por excelencia e incluso hay numerosos estudios respecto a las características de la mal denominada *regla de Taylor*, incluso para el caso de una economía abierta.⁹ Sobre la regulación de la tasa de cambio, el Banco de México ha sido especialmente ambiguo.¹⁰ El

discurso usual, después de la devaluación de 1994 y 1995, es que la tasa de cambio se regula en el mercado por la oferta y la demanda. Sin embargo, la posición objetiva es que la tasa de cambio se sigue manejando como *ancla inflacionaria*, como un precio de referencia en todos los ámbitos de la economía. En consecuencia, una posición de compromiso del banco central sobre la regulación inflacionaria no sería creíble en una economía en la que la tasa de cambio pudiera presentar violentas oscilaciones. Otro elemento que impide creer que el Banco de México no interviene es la posición de la base monetaria en la relación entre las reservas internacionales y la cantidad de circulante y crédito interno habilitada. Esta situación de compromiso, tanto por el precio como por la cantidad, se traduce en que la tasa de cambio sistemáticamente termina sobrevaluada en extremo. Esto se ha convertido en una especie de síndrome que se presenta en cualquier régimen. Un elemento crítico en esta situación suele presentarlo el Banco de México de manera muy distorsionada. El argumento fue, entre 1993-1994 y ahora desde el 2000, que los flujos de capital autónomos generan la situación de sobrevaluación y no la posición del banco central. Pero no es así, la verdad es que la posición comercial neta es deficitaria y en proporciones importantes del PIB. Sin duda hubo momentos en que los déficit se redujeron porque la economía estaba totalmente frenada. La realidad es que la posición deudora es la determinante y esto importa aun si la deuda en lo inmediato aparece como privada.

Éste es un aspecto en el que se ligan las características del modelo productivo y el de política macroeconómica. Las necesidades de recursos externos para financiar el déficit comercial imponen condiciones que obligan a buscar recursos del ahorro externo. A su vez esto condiciona a mantener una tasa de cambio sobrevaluada que influye en el acrecentamiento del déficit comercial. Repetidas veces esto ha creado condiciones propicias para generar un endeudamiento externo, público y privado, que induce a la dolarización de la economía, lo que hace particularmente frágil al sector financiero. A su vez, esto impone condiciones recesivas sobre el conjunto de la economía que deprimen la capacidad para utilizar los recursos productivos y laborales disponibles, lo que redundará en disminuir las posibilidades de desarrollo productivo.

la gestión del modelo. Véanse de Laurence Ball, *Efficient Rules for Monetary Policy*, NBER Working Paper, núm. 5952, Cambridge, Mass., 1997, y "Policy Rules..." , *op. cit.*

7. G. Caprio, P. Honohan y J. Stiglitz, *Financial Liberalization. How Far, How Fast?*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2001.

8. Al efecto destaca el discurso de Stiglitz frente al Banco Mundial, "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice", World Bank Conference on Development 1998, Washington, 1999.

9. Por ejemplo en Laurence Ball, "Policy Rules for Open Economies", en J. Taylor, *Monetary Policy Rules*, National Bureau of Economic Research, Business Cycles Series, vol. 31, 2001.

10. Los estudios acerca de metas de inflación en economía abierta reconocen la tasa de cambio como un instrumento de largo plazo que estabiliza

Todas estas cuestiones se suelen discutir como asuntos privativos de los ajustes de corto plazo. Pero eso sería un error en el caso de la economía mexicana, ya que son condiciones que se observan de manera periódica tanto antes como después de las reformas estructurales de los años ochenta. Su importancia radica en que se genera una condición de entrapamiento por el lado productivo, tal como se señaló en la sección precedente, misma que encuentra una contraparte por el lado fiscal y financiero.

Las condiciones macroeconómicas dominantes que resultan de lo anterior y generan un entrapamiento recesivo son:

- Síndrome de sobrevaluación cambiaria bajo cualquier modelo.
- Exceso de ahorro externo que desplaza el ahorro interno y deprime la tasa de inversión global de la economía.
- Regresión del sistema financiero, visible en la reducción del crédito interno.
- Endeudamiento público creciente a pesar del aparente equilibrio fiscal.
- Regresión del sistema tributario, evidente en la caída de la recaudación tributaria.

De manera breve se muestran estos comportamientos. El más simple, pero que al mismo tiempo parece ser una constante en cualquier modelo cambiario, y por ello se puede reconocer como un *síndrome*, es el sesgo que establece la política monetaria o los componentes estructurales de la economía para inducir a la sobrevaluación cambiaria, que como se observa en la gráfica 2 siempre desemboca en episodios devaluatorios y de inflación.

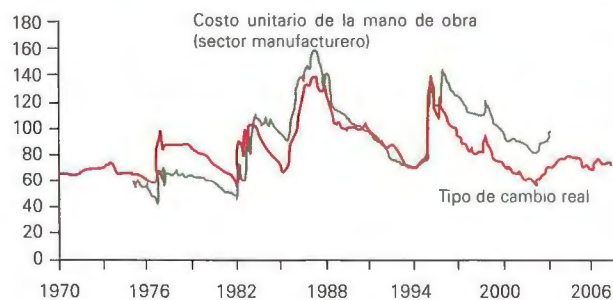
La pregunta evidente es: con el nuevo modelo de precios reales y de mayor independencia del banco central, ¿la política monetaria no podría actuar con mayor capacidad y margen de maniobra para evitar estos problemas? No parece claro que esto se esté logrando.

La regresión del sistema financiero y el comportamiento del ahorro son una situación más difícil de percibir. Si se observa la gráfica 3 se nota la diferencia entre el ahorro externo bruto y el neto. Si sólo consideramos el neto, que de 1989 a la fecha en realidad es un desahorro, se podría concluir que el ahorro externo parece indispensable para la economía nacional. Sin embargo, la brecha entre el ahorro interno y la inversión total muestra una diferencia que en ciertos momentos se abre más que en otros. En consecuencia se presenta un desplazamiento del ahorro interno y un proceso de endeudamiento del sector privado que tiene que verse con mucho cuidado.

Esos periodos se caracterizan por ser los momentos de mayor entrada de ahorro bruto, sin que con ello se observe un incremento de la tasa de inversión. Esto es característico de un fenómeno en el que el ahorro externo desplaza al ahorro interno. Pero lo más importante es que también son periodos de bajo crecimiento o recesivos. Tampoco sorprende que se corresponda con periodos de muy elevada sobrevaluación cambiaria y altos niveles de déficit en cuenta corriente. El comportamiento es más agudo a partir de las reformas estructurales y

G R Á F I C A 2

MÉXICO: ÍNDICES DE LA TASA DE CAMBIO REAL, 1970-2007*
(CON BASE EN PRECIOS Y COSTO DE LA MANO DE OBRA)



a. Cifras a mayo.

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, 1970-2007.

G R Á F I C A 3

MÉXICO: ESTRUCTURA DEL AHORRO, 1950-2006
(PORCENTAJE RESPECTO AL PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Banco de México, *Cuentas Nacionales*, 1950-1970 y *Balanza de Pagos*, 1950-2006; también INEGI, *Cuentas Nacionales*, 1970-2006.

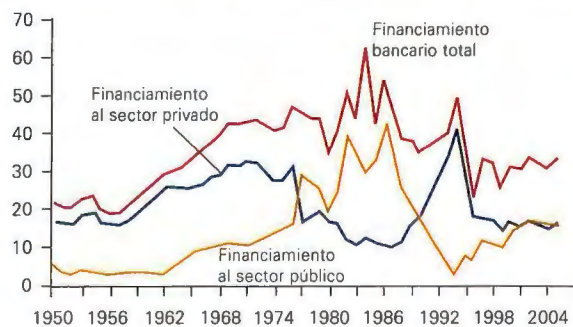
muestra que la brecha entre ahorro bruto y neto se abre ahora más que nunca. Se observa que a partir de 1983 la tasa de inversión parecería encontrar un tope infranqueable de alrededor de 20% del PIB, pero sobre todo con ciclos más marcados que en periodos previos. Sería imposible que el sector financiero se sustrajera a estos comportamientos. El hecho dominante es que a partir de la reforma financiera se terminó con un sistema financiero *reprimido* para crear uno *liberado*.

En la gráfica 4 se observa que redirigir el grueso del financiamiento al sector privado a partir de 1988, de hecho constituyó uno de los factores de la crisis de 1995: el sobreendeudamiento privado en dólares. El financiamiento al sector privado ha quedado en niveles inferiores a la mitad del que solía alcanzar antes de la reforma. La principal consecuencia de esta situación no se puede percibir en la gráfica y es que ahora el sector privado se está financiando en el exterior, razón por la que el grueso de las principales empresas mexicanas nuevamente está muy endeudado en dólares.

La dirección de la política económica desde mediados de los años ochenta ha sostenido como orientación esencial lo que eufemísticamente se denomina *finanzas públicas sanas* (de manera simple: contener el gasto público con la finalidad de no generar déficit que devenga en endeudamiento). Ése es el discurso, pero la dinámica real no hace muy evidente esa orientación. Sin duda se ha visto una reducción del consumo público de 12% del PIB a principios de los años ochenta a 9% en 2006.

G R Á F I C A 4

MÉXICO: FINANCIAMIENTO BANCARIO TOTAL A LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO, 1950-2006 (PORCENTAJES RESPECTO AL PIB)



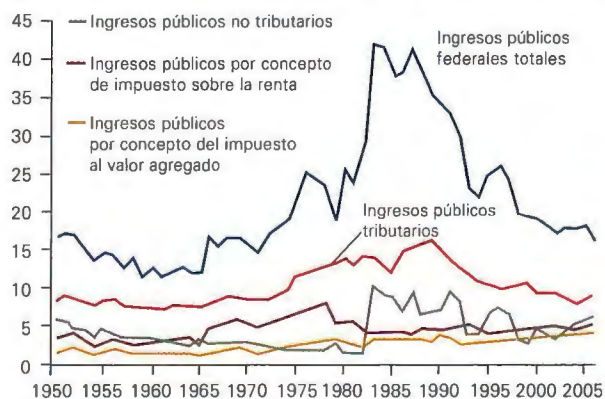
Fuente: series históricas e indicadores financieros de Banco de México, 1950-2006.

Sin embargo, la deuda pública interna reconocida aumentó 45% de 2000 al 2006, ya que pasó de un billón a 1.45 billones de pesos, sin considerar el endeudamiento público por los rescates bancario y carretero ni la deuda contraída para financiar proyectos de infraestructura de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (los Pidiregas). El cambio tampoco se explica por la reducción de la deuda externa, sino mayormente por la disminución de los ingresos fiscales, a pesar de la mayor sangría fiscal de Pemex. La gráfica 5 da cuenta de ello.

El comportamiento más significativo está en la sistemática caída en la recaudación tributaria. Sin embargo, esto también se podría decir de la caída de los ingresos no tributarios. La evidencia del problema está en que el presunto equilibrio del saldo operacional no deja de redundar en una acumulación de deuda pública. El manejo de todo esto parece una ficción contable que desemboca en la realidad de una crisis fiscal en ciernes. El nivel de deuda directa no parece muy grande pero crece muy rápido, mucho más que el PIB. Esto muestra que la presunta reforma del Estado iniciada con las reformas estructurales no fue consistente. Se ha basado en todo momento en la posibilidad de reducir el gasto y los salarios y en la imposibilidad de cobrar impuestos, a la par que crecen los ingresos de los sectores ganadores con las reformas.

G R Á F I C A 5

MÉXICO: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1950-2006 (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: SHCP, *Cuenta Pública Federal*, 1950-1980. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1980-2005.



¿A partir de cuáles elementos se puede interpretar la situación en su conjunto? Hay dos hipótesis a la vista. Una es la del Consenso de Washington y de los grupos dominantes en el país, que en lo esencial consideran que las reformas emprendidas fueron *insuficientes* en una acepción peculiar, aquella que pide borrar las *imperfecciones* en la operación del mecanismo del mercado para aproximarlos a una visión normativa a la Hayek. La otra línea de pensamiento atribuye toda la culpa a la globalización y el neoliberalismo. Ninguna deja ver aspectos cruciales del nuevo modelo económico implantado en México en los últimos 24 años.

Una tercera hipótesis aquí planteada establece que la manera de abordar las reformas no deja ver los elementos que deben potenciarse en la operación del mercado, a partir de las propias fuerzas de éste (el capital), respecto a los aspectos que requieren de la intervención y el apoyo desde políticas económicas que atiendan los problemas de la necesaria transformación social y económica del conjunto. Esta otra hipótesis descansa en observar lo que están haciendo los países exitosos con las reformas estructurales, tanto los desarrollados que iniciaron reformas desde principio de los años setenta como las

naciones en desarrollo que han logrado aprovechar las oportunidades, la mayor parte de las veces por caminos muy heterodoxos.

Si el corazón de las propuestas de reforma estructural descansa en generar capacidades productivas y competitivas, en ninguno de los casos exitosos el desarrollo de estas capacidades competitivas se ha dejado al simple juego del mercado. En todos los casos se presentan políticas industriales de formación de capital humano y tecnología como puntales de los procesos de inserción productiva especializada. Ésta es la condición para incorporarse en tramos productivos con valor agregado. De lo contrario, no queda sino la explotación de los recursos naturales o la mano de obra barata.

La selección de industrias exportadoras observada en México no es ajena al encuadre macroeconómico, que paradójicamente termina siendo hostil para el desarrollo de un mercado de capitales en serio. La cuasipolítica adoptada pone la política monetaria antiinflacionaria como elemento central, la cual en mayor medida descansa en el control de la tasa de cambio como ancla para los precios. Esto sigue siendo cierto aun con las ambigüedades del régimen actual de metas de inflación y su dirección

por medio de la tasa de interés. El modelo que se opera le asigna un papel crítico a la sobrevaluación cambiaria para privilegiar a los sectores productivos fuertemente asociados con la maquila; por el contrario, castiga a los sectores orientados al mercado interno. Este modelo no puede operar sino sobre la base de un creciente proceso de endeudamiento externo, el que ahora ocurre en buena medida sobre el endeudamiento privado. Las dos acciones se engarzan para dar como resultado la falsa apariencia de una estabilidad de precios que descansa en deprimir de manera sistemática las condiciones de realización del potencial de productividad que ofrece el mercado interno. En consecuencia, las condiciones de rentabilidad descansan sobre todo en reprimir los salarios y el mercado interno, ya que la vía de hacer crecer la productividad se estrangula por el encuadre de política monetaria.

En estas condiciones, las capacidades de realización del sector financiero se ven limitadas por la fragilidad del mercado interno. Entre 1992 y 1995 el crecimiento de las carteras vencidas se dio en medio de un agudo proceso de dolarización de los pasivos bancarios y de restricción monetaria. Ahora de nueva cuenta tenemos un agudo proceso de dolarización de los pasivos bancarios, junto con un notorio aumento de la disponibilidad de activos relativamente líquidos. En términos de Keynes, se puede denominar como un preocupante aumento de la preferencia por la liquidez, que demuestra incertidumbre creciente.

La pretensión de resolver los problemas del sector privado con regímenes de excepción fiscal se convirtió en otro modo de sobrevivencia. Se crea así un vacío que se llena con la emisión de deuda pública, que se vuelve la forma predominante de inversión financiera en el mercado y para los agentes financieros.

La capacidad de regulación macroeconómica, lejos de mostrar mayor flexibilidad, se torna tanto más restrictiva, pero ahora transmitiendo el ajuste sobre el nivel del ingreso. Esto fue evidente en la recesión de 2000 a 2002. Los choques externos se pueden resolver con el efecto en el nivel de actividad y no sobre los precios. Para el conjunto de la economía, el efecto puede ser aun más drástico. Las autoridades económicas del país, el Banco de México en mayor medida, imponen una política de acomodamiento que hace imposible introducir políticas anticíclicas. Esto refuerza que la amplitud de los efectos del ciclo aquí sean mucho mayores y por tanto se deja más desprotegida a la planta productiva frente a esas perturbaciones.



Las prioridades de las políticas de cambio estructural deben dirigirse, ante todo, a salir del entuerto económico. En lo esencial, tratar de hacer que el modelo funcione con base en una política que en su conjunto genera justamente lo opuesto. La prioridad tendría que ser crecer, aumentar la productividad y generar empleo, no inflar las ganancias financieras.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES URGENTES EN LA ECONOMÍA MEXICANA

El común denominador de todo lo anterior es que nada se puede resolver si la economía mexicana no crece. Pero la orientación básica de la política económica no es crecer, sino generar un buen negocio por medio de la rentabilidad financiera. Es aquí donde se encuentran los compromisos básicos del modelo, no en crecer.

Además, es esencial decirlo en todos sus términos, privatizar Pemex o la CFE no sirve de modo alguno para aumentar la productividad privada ni la inversión real; tampoco para crear un mejor ambiente de negocios. Serviría, eso sí, para potenciar la vía rentista de hacer negocios, no la vía productiva. Hoy el crecimiento de la productividad depende de la inversión tecnológica, tanto en cien-



cia y tecnología como en capital humano, mismas que el modelo actual castiga de manera sistemática. Se ha señalado hasta el hartazgo que todos los países líderes en crecimiento manufacturero descansan en un amplio paquete de políticas industriales de nuevo cuño y con una amplia visión del desarrollo económico y social. Al no aceptar este punto, implícitamente se está aceptando que al modelo actual se le dio desde el principio una orientación de bajo perfil, de maquilador secundario cuya única oferta es la mano de obra barata; pero las experiencias recientes muestran que ésta no es siquiera una condición necesaria para atraer inversión extranjera. La visión que se trata de impulsar sobre la liberalización del mercado de trabajo tampoco se orienta a mejorar la productividad. En realidad destaca la reducción del salario real y la destrucción del precario aparato de seguridad social y de servicios de salud, no el crecimiento de las capacidades productivas, que es lo que están haciendo los países exitosos en sus procesos de reformas estructurales.

Hoy se debate la posibilidad de una reforma fiscal. De acuerdo con el presente análisis, ésta es indispensable, pero tiene que ser una reforma progresiva en dos sentidos: que haga crecer la recaudación total junto con el ingreso y que genere recursos para el desarrollo, de modo que sirva como un instrumento redistributivo

del ingreso. La reforma propuesta al Congreso en junio de 2007 no cumple ninguna de las dos condiciones. El contenido de cualquier propuesta de reforma fiscal es uno: tiene que ser progresiva en cuanto a generar una estructura de ingresos que pueda crecer al menos a la par que el PIB y las ganancias de los sectores ganadores. No sería aceptable una reforma que desemboque en hacer pagar impuestos a los sectores sociales de menores ingresos por el solo hecho de ser causantes cautivos. El país también sufre de un grave retraso en infraestructura productiva, educativa y tecnológica, que es del todo inaceptable y del todo incompatible con una visión consistente de las reformas estructurales.

Nada se dice de enfrentar la reforma de un sector bancario que no responde a las necesidades de financiamiento de una economía en posibilidad de crecer. De hecho, ese sector se ha convertido en un parásito que tiene un altísimo costo fiscal, sin que genere recursos financieros para la economía.

Muy poco o nada se podrá avanzar en las reformas estructurales con el actual modelo de política monetaria. En una visión de largo plazo, éste es un componente prioritario de cualquier enfoque de políticas de cambio estructural y, como suele ocurrir en México, no se considera lo más urgente. ◀CE