

# El ajuste estructural de México: dos historias diferentes

Adriaan Ten Kate \*

## Primera historia<sup>1</sup>

### Introducción

El decenio de los ochenta marcó cambios importantes en el pensamiento sobre las políticas comerciales que deben seguir los países del Tercer Mundo para promover su desarrollo económico. En los tres decenios siguientes a la segunda guerra mundial esas políticas se inspiraban, en gran parte, en una profunda desconfianza con respecto a las bondades del libre juego de las fuerzas del mercado. Se pensaba que si bien el modelo de libre mercado podría funcionar en forma satisfactoria en el mundo industrializado, no ocurría así en las economías dependientes del Tercer Mundo. Es más, la situación de subdesarrollo se concebía normalmente como consecuencia directa del funcionamiento, lejos de la perfección, de los mercados del mundo capitalista.

Ese punto de vista justificaba un amplio intervencionismo del

sector público en prácticamente todas las esferas de la vida económica, el cual iba mucho más allá de lo que se acostumbraba en los países avanzados: sectores completos se reservaban para el Estado; la inversión extranjera directa (IED) se sometía a reglamentaciones severas; el Estado participaba en forma directa en muchas actividades productivas, y las políticas comerciales se orientaban a sustituir importaciones como medio para promover un crecimiento hacia adentro. Para muchos países del Tercer Mundo el desarrollo independiente logrado por las economías planificadas como la Unión Soviética y otros países del bloque socialista era, hasta cierto punto, un ejemplo a seguir.

Aunque varias naciones en desarrollo tuvieron un éxito notable con la aplicación de tales políticas durante períodos prolongados (entre ellos México), a partir de los setenta empezaron a vislumbrarse las desventajas. Era claro que pocas industrias protegidas podían seguir el paso de los cada vez más rápidos avances tecnológicos

1. Una descripción amplia de los cambios en el pensamiento sobre las políticas comerciales en países en desarrollo puede verse en Banco Mundial, *World Development Report, 1987*, Oxford University Press, Nueva York, 1987.

\* Consultor de la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio de la Secofi. El autor agradece los comentarios de Fernando de Mateo Venturini a una versión preliminar. Las opiniones son del autor y no coinciden necesariamente con las de la Secretaría.

internacionales.<sup>2</sup> En la mayoría de los casos, en vez de emparejarse después de un período de aprendizaje, se quedaban cada vez más atrás y se volvían dependientes en forma progresiva de la protección que se les había otorgado para vencer las barreras de entrada. La participación directa del sector público en la actividad productiva dio lugar a subsidios crecientes para cubrir los déficit de empresas públicas mal administradas y las reglamentaciones en materia de IED no surtieron los efectos esperados en cuanto a transferencia de tecnología, integración nacional y exportación.

No es de sorprender que en el decenio de los ochenta las imperfecciones del libre mercado ya no eran las que más preocupaban, sino las de la intervención gubernamental. Este cambio de visión no surgió en los países en desarrollo, sino que nació en el mundo avanzado, donde la disminución del papel del sector público se refleja en procesos como la reprivatización y la desregulación. Un cambio en el mismo sentido, pero aún más radical, ocurre en Europa del Este, donde las economías centralmente planificadas buscan transitar hacia la de mercado. Tal vez se deba concluir que el modelo de libre mercado también proporciona algunas buenas lecciones para el mundo en desarrollo.

Éste es el contexto global de la liberación comercial de México del decenio anterior. Después de la crisis de la deuda de 1982, el Gobierno intentó estabilizar la economía mediante un conjunto de medidas macroeconómicas en 1983 y 1984. Empero, ante los resultados insatisfactorios, a principios de 1985 se emprendió un ambicioso programa de liberación comercial.

Tal vez hubiera sido más indicado recortar el gasto público, pero en esos tiempos tales recetas del FMI se consideraban recesivas y lo que necesitaba una economía tan endeudada como la mexicana era crecimiento no recesión. La falta de éste se atribuía a una estructura productiva ineficiente y obsoleta y las culpables eran las políticas proteccionistas, la participación contraproducente del sector público en la actividad productiva y la reglamentación irracional de la IED. Para destrabar las economías afectadas era necesario atacar el fenómeno de raíz. Esto implicaba liberación comercial, privatización de empresas estatales y una actitud más flexible con respecto a la IED, antes que austeridad en el gasto público. En ello se basaba el Plan Baker que se propuso en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial en octubre de 1985 en Seúl.<sup>3</sup> Su objetivo era sacar a flote las economías fuertemente afectadas por la crisis internacional de la deuda. Algunos meses antes, aunque sin duda inspirado por las mismas ideas, el Gobierno mexicano inició su programa de liberación comercial.

2. El modelo de sustitución de importaciones sólo puede funcionar en forma satisfactoria cuando el proceso de aprendizaje interno va más rápido que los avances tecnológicos internacionales. Una de las razones del fracaso de ese modelo en los años ochenta es precisamente la revolución tecnológica internacional de los últimos decenios.

3. Véase James A. Baker, "Statement Before the Joint Annual Meeting of the IMF and World Bank", *Treasury News*, Washington, 1985.

#### La apertura comercial de México<sup>4</sup>

Antes de la liberación comercial, el régimen de importación de México consistía principalmente de un sistema de aranceles ad valorem, complementado con precios oficiales para contrarrestar la subfacturación, y de un sistema de controles cuantitativos en forma de cuotas y de simples permisos previos. Aunque los aranceles llegaban para algunos productos hasta 100% ad valorem, hay consenso en que los controles cuantitativos eran el elemento más restrictivo del régimen de importación.<sup>5</sup>

El programa de liberación comercial empezó en julio de 1985 con la eliminación de los controles cuantitativos para un gran número de fracciones arancelarias. En el decreto correspondiente se suprimieron los permisos previos para casi todos los productos intermedios y muchos bienes de capital. Sólo 908 fracciones arancelarias (de un total de 8 000) quedaron bajo control, la mayoría relativas a bienes de consumo final.

En marzo de 1986 el programa de apertura dio un paso importante al darse a conocer el calendario de desgravación que estableció una reducción escalonada de todos los aranceles. Según el calendario, el arancel máximo, que después de la supresión de la tasa de 100% a principios del año había quedado en 50%, se reduciría en cuatro pasos equidistantes para ubicarse en 30% en octubre de 1988.

Un tercer acontecimiento de trascendencia ocurrió en el verano de 1986 cuando México entró al GATT. Aunque por regla general los compromisos adquiridos con la adhesión no sobrepasaban lo previsto en las reformas de julio de 1985 y en el calendario de desgravación, tal ingreso se interpreta como una muestra del Gobierno mexicano de su firme intención de llevar el programa de apertura a sus últimas consecuencias, es decir, que ya no había marcha atrás. Ello se consideró importante para aumentar la credibilidad en el programa, que hasta entonces no había sido muy alta.

Uno de los boletos de entrada al GATT consistió en la obligación de eliminar el sistema de precios oficiales antes de que finalizara 1987. Este sistema, que había aumentado su cobertura después del decreto de julio como reacción a la radical supresión de permisos previos, empezó a reducirse a partir de enero de 1986 y, de hecho, se eliminó gradualmente en el transcurso de 1986 y 1987.

El último paso importante se dio en diciembre de 1987, con la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un programa heterodoxo de estabilización macroeconómica. Uno de sus elementos fue la desgravación arancelaria más allá de lo con-

4. Adriaan Ten Kate, "The Mexican Liberalization of 1985-1987: Lessons of Experience", en prensa.

5. Para una descripción del régimen comercial de México en los setenta véase Bela Balassa, "Trade Policy in Mexico", *World Development*, vol. 2, núm. 9, septiembre de 1983, pp. 795-811.

CUADRO 1

Producción interna protegida por permisos de importación  
(Porcentajes)

Sectores	1980	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Abril	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre
Agricultura	95.1	95.8	67.4	67.6	31.6	57.6	42.2	44.3	42.2	42.2	38.4	38.4	33.5
Petróleo y gas natural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Otra minería	27.4	31.8	4.3	4.3	4.3	4.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Alimentos	68.5	98.1	56.0	55.8	38.2	31.7	25.9	25.9	23.0	25.3	20.5	20.2	16.6
Bebidas y tabaco	18.3	99.5	99.4	99.4	99.4	62.6	20.6	20.6	19.8	19.8	19.8	19.8	19.8
Textiles	80.4	90.7	9.6	9.6	9.6	9.6	7.0	2.4	3.1	3.1	1.0	1.1	0.1
Ropa y calzado	92.6	99.1	81.4	81.4	81.4	73.1	32.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos de madera	76.7	99.9	46.8	46.8	11.8	11.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Papel e imprenta	30.7	74.5	6.7	6.7	6.7	6.7	6.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0
Derivados de petróleo	90.4	94.3	87.4	87.4	87.2	87.2	87.2	87.2	87.2	87.2	86.4	86.4	86.4
Productos químicos	41.3	86.8	24.8	24.8	21.9	18.0	2.5	2.5	2.4	2.4	2.1	1.6	0.5
Minerales no metálicos	31.2	95.6	15.3	15.3	10.3	3.6	2.1	2.1	2.4	2.4	0.0	0.0	0.0
Industria metálica básica	49.6	86.8	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos de metal	21.8	74.0	8.3	8.6	2.6	1.6	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Maquinaria y equipo	54.8	85.6	19.2	15.6	6.7	6.1	3.0	2.4	4.8	4.8	2.8	2.1	2.1
Material eléctrico	51.3	97.2	40.8	36.9	31.6	24.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Equipo de transporte	77.3	99.0	77.0	76.8	64.2	64.0	58.0	57.4	41.4	41.4	41.0	39.4	39.4
Otras manufacturas	51.8	91.8	22.9	22.8	18.3	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Producción total de bienes	61.0	92.2	47.1	46.9	39.8	35.8	25.4	23.2	21.3	21.8	19.8	19.6	17.9

Fuente: Scsofi.

venido en el calendario mencionado. De hecho, con el Pacto las tasas se redujeron de una manera pareja a aproximadamente la mitad y quedó una estructura arancelaria con cinco niveles de 0 a 20 por ciento ad valorem. El propósito fue exponer a los productores y comerciantes internos a una mayor competencia del exterior con el fin de frenar la inflación. Con ello concluyó el programa de apertura del régimen de importación, aunque en los años posteriores se eliminaron algunos controles cuantitativos y se realizaron ciertos ajustes a la estructura arancelaria. Empero, lo grueso de la apertura se efectuó de julio de 1985 a diciembre de 1987. En el cuadro 1 se registra la evolución de la cobertura de permisos previos, en el 2 los promedios arancelarios y en el 3 los precios oficiales durante la segunda mitad de los años ochenta.

Después de la apertura del régimen de importación se emprendió una serie de medidas complementarias de suma importancia para continuar el ajuste estructural. Entre ellas se pueden mencionar: *i*) reforma del sistema aduanero; *ii*) cierta liberación del mercado financiero interno; *iii*) flexibilización de la reglamentación de la IED; *iv*) desregulación de algunos servicios, entre los cuales destaca el transporte terrestre de carga, y *v*) reprivatización de empresas públicas, sobre todo la desnacionalización de la banca.

## Resultados de la apertura comercial

La apertura no rindió frutos en el corto plazo. El mecanismo mediante el cual supuestamente propicia un aparato productivo más eficiente y más competitivo está lejos de ser directo. En una primera etapa la liberación comercial debe generar aumento en

las importaciones, aunque ello no siempre ocurre. Por ejemplo, cuando la liberación se acompaña de una depreciación del tipo de cambio real, como sucedió en México en 1986, las compañías foráneas pueden disminuir en lugar de incrementarse, y los efectos de la apertura quedan en la sala de espera. De hecho, en México el incremento de las importaciones como resultado de la apertura comercial se registró hasta 1988, cuando la apreciación del tipo de cambio real lo permitió.

En una segunda etapa se supone que la mayor competencia derivada del aumento de las importaciones induce cambios en los precios relativos que eliminan las distorsiones provocadas por las políticas proteccionistas del pasado. Pero tales cambios tampoco se producen en forma inmediata. La falta de canales adecuados de distribución y las prácticas restrictivas del sector privado impiden que haya un arbitraje fluido y que las señales de precios se transmitan eficazmente de los mercados externos al interno. Varios estudios muestran que muchos años después de la liberación de las importaciones persistieron diferenciales de precios que de ninguna manera encuentran explicación en lo que se mantuvo del régimen comercial.<sup>6</sup>

6. En un estudio reciente sobre precios de artículos importados se encontró que muchos de ellos se vendían en México a precios muy por encima de los externos, incluyendo todos los costos necesarios para traerlos a México (transporte, impuestos, etc.). Véase Adriana Ten Kate y Fernando de Mateo Venturini, "Apertura comercial y estructura de la protección en México: estimaciones cuantitativas de los ochenta", y "Apertura comercial y estructura de la protección en México: un análisis de la relación entre ambos", *Comercio Exterior*, vol. 39, números 4 y 6, respectivamente, México, abril y junio, 1989.

CUADRO 2

Promedios arancelarios ponderados con producción<sup>1</sup>  
(Tasas ad valorem)

Sectores	1980	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Abril	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre
Agricultura	8.8	8.6	12.9	12.1	13.2	12.9	7.4	6.4	6.5	9.3	9.2	9.2	8.3
Petróleo y gas natural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	8.6	8.6	8.6
Otra minería	12.4	19.1	18.5	17.7	17.8	16.4	8.0	8.0	7.9	11.0	11.0	10.9	10.9
Alimentos	24.0	22.6	31.5	29.2	28.8	26.4	13.6	11.6	8.7	11.6	11.9	11.9	12.5
Bebidas y tabaco	72.9	77.0	77.0	41.4	40.1	37.4	19.7	19.7	19.7	19.7	19.7	19.7	19.7
Textiles	21.7	32.5	44.5	37.2	37.2	33.3	14.7	14.7	14.2	14.8	14.8	14.8	14.8
Ropa y calzado	32.0	46.8	48.2	41.4	41.4	37.1	18.7	18.7	18.1	18.5	18.5	18.5	18.5
Productos de madera	29.2	37.0	41.2	37.0	37.0	33.5	17.7	16.8	16.7	16.9	16.9	16.9	16.9
Papel e imprenta	21.7	19.6	22.1	19.3	18.7	18.3	9.6	4.6	4.8	6.8	6.7	6.8	6.8
Derivados del petróleo	2.2	2.2	3.0	2.3	2.1	2.0	1.0	1.1	1.1	10.2	4.4	4.4	4.4
Productos químicos	30.8	28.7	31.8	26.5	27.7	26.0	13.1	12.9	11.7	13.5	13.4	13.4	13.5
Minerales no metálicos	32.6	31.7	39.4	33.1	33.2	29.8	15.0	14.2	14.6	14.9	14.9	14.9	14.9
Industria metálica básica	12.4	15.1	22.2	19.7	19.8	18.9	8.0	8.0	8.5	10.6	10.6	10.6	10.6
Productos de metal	37.3	35.7	38.8	30.1	30.1	27.7	15.1	15.0	13.8	14.6	14.6	14.6	14.6
Maquinaria y equipo	23.8	21.5	32.6	29.0	30.9	28.2	15.4	15.6	14.4	15.7	15.7	15.7	15.7
Material eléctrico	30.6	35.5	46.2	38.4	38.5	34.9	17.4	17.4	17.2	17.4	17.4	17.4	17.4
Equipo de transporte	41.6	39.2	41.6	29.0	31.9	28.6	14.4	14.8	14.4	16.0	16.0	16.0	16.0
Otras manufacturas	44.4	50.8	53.1	37.9	37.8	33.8	17.7	17.6	17.2	18.0	18.0	18.0	18.0
Producción total de bienes	22.8	23.5	28.5	24.0	24.5	22.7	11.8	11.0	10.2	12.6	12.5	12.5	12.4

1. Estos promedios no incluyen la sobretasa uniforme de 5%, la cual se eliminó en diciembre de 1987.

Fuente: Secofi.

En la tercera etapa la industria interna debe entrar en un proceso de ajuste estructural, con la mayor competencia como estímulo para mejorar la eficiencia y con el nuevo sistema de precios relativos como criterio directivo. Este proceso implica una reasignación de recursos tanto dentro de las industrias como entre ellas. Se tienen que efectuar inversiones en capital fijo, lo cual implica formular nuevos proyectos, someterlos a evaluación económica y financiera y ejecutarlos. Todo eso lleva tiempo y éste es mayor si persiste la falta de credibilidad con respecto al carácter definitivo e irreversible de las reformas.<sup>7</sup>

Por tanto, no cabe esperar que los efectos benéficos de una apertura comercial se presenten en un plazo muy corto. Al contrario, debe pensarse más bien en lapsos de cinco a diez años y, de hecho, el caso de México confirma ese punto de vista.

Durante los primeros años de las reformas persistieron grandes desequilibrios. En 1987 —es decir, dos años después del inicio de la apertura— hubo una inflación de 150% y el peso se devaluó 120% frente al dólar, lo que no constituyó precisamente un ambiente favorable para efectuar las inversiones necesarias para la reconversión industrial. Mientras tanto continuó el estancamiento de la

7. Véase Demetrios Papageorgiou, Armeane M. Choksi y Michael Michaely, *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries, The Lessons of Experience*, Banco Mundial, Washington, 1990. Estos autores son más optimistas con respecto a los tiempos de respuesta de una economía a los cambios de la apertura comercial. Sin embargo, ellos no separan los efectos de la apertura de los de los programas de ajuste macroeconómico.

economía. Fue hasta 1989 que se obtuvo, por primera vez desde la crisis de 1982, un crecimiento de la economía significativamente positivo, aunque modesto (3.3%). Éste aumentó en 1990 a 4.4% y en 1991 fue de 3.6 por ciento.

CUADRO 3

Producción interna protegida por precios oficiales de importación<sup>1</sup>  
(Porcentajes)

	1980	1985		1986		1987	
	Abril	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre
Agricultura	0.2	0.7	2.6	0.1	0.2	0.2	0.2
Petróleo y gas natural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otra minería	0.2	7.5	13.7	8.2	8.2	7.8	0.0
Alimentos	2.0	7.2	8.7	3.5	3.5	2.5	1.2
Bebidas y tabaco	42.2	57.7	57.5	30.4	15.5	0.0	0.0
Textiles	0.3	37.9	67.1	67.1	67.1	58.2	0.0
Ropa y calzado	0.3	29.6	40.2	15.4	15.4	14.4	0.0
Productos de madera	2.6	8.0	31.4	30.3	30.3	10.7	6.5
Papel e imprenta	11.2	26.9	43.4	34.3	32.9	27.7	0.0
Derivados de petróleo	0.7	0.3	1.7	1.7	1.7	1.7	0.0
Productos químicos	22.4	21.3	31.0	29.6	27.0	15.5	0.0
Minerales no metálicos	29.5	30.4	31.5	31.7	31.0	26.6	0.0
Industria metálica básica	20.0	19.1	49.0	39.5	40.2	31.9	1.9
Productos de metal	36.2	40.6	47.5	40.4	40.4	26.6	3.3
Maquinaria y equipo	28.2	27.1	33.3	26.7	29.1	23.5	0.1
Material eléctrico	30.5	37.3	42.0	21.3	25.0	16.8	0.0
Equipo de transporte	56.7	55.5	55.8	54.1	54.3	44.0	0.0
Otras manufacturas	17.6	19.6	20.2	16.6	16.6	8.5	0.0
Producción total de bienes	13.4	18.7	25.4	19.6	18.7	13.4	0.6

1. A partir de 1988 la producción interna protegida por precios oficiales de importación dejó de ser significativa.

Fuente: Secofi.

Un balance preliminar de la apertura comercial de México arroja resultados satisfactorios. En primer lugar, todo parece indicar que la apertura se logró y que los problemas de credibilidad ya se superaron.<sup>8</sup> En segundo lugar, la apertura se ha manifestado en el aumento significativo del comercio exterior en relación con el PIB. En tercer lugar, la reconversión de la industria está en pleno proceso. Los niveles de inversión se están elevando y existe una clara reorientación de la industria hacia los mercados de exportación. Aunque la importación está creciendo a tasas muy superiores a las de la exportación, éstas siguen siendo satisfactorias. Por último, pero no por eso de menor importancia, después de seis años de estancamiento se reanudó el crecimiento económico. Aunque las tasas todavía no alcanzan los niveles deseados, al parecer el crecimiento se ha consolidado y se acentúa cada día más.

## La segunda historia

### Introducción

**D**urante los ochenta también se produjeron cambios profundos en la concepción de las políticas macroeconómicas que debían adoptar los países del Tercer Mundo para estimular su desarrollo económico. En la posguerra, la concepción general era que las teorías que explicaban el comportamiento de la macroeconomía en los países avanzados no eran aplicables en las naciones en desarrollo. Según esa idea, éstas jamás serían capaces de generar su propio ahorro. Elevar las tasas de interés internas no resolvería el problema, además de que mermaría el crecimiento. Atacar el déficit de ahorro por el lado del comercial<sup>9</sup> mediante la devaluación tampoco tendría el efecto deseado, debido a la baja elasticidad precio de la demanda internacional por los productos de exportación de los países en desarrollo. Así, el único resultado de las devaluaciones sería un deterioro de los términos de intercambio, ya de por sí muy castigados. Como consecuencia, no había otra opción que recurrir al financiamiento externo.

La inflación también se interpretaba de una forma especial. A diferencia de las economías industrializadas, en las naciones en desarrollo tenía un carácter "estructural", de manera que los instrumentos tradicionales de las políticas monetarias y fiscal jamás serían capaces de mantenerla bajo control.

Esos argumentos, poco controvertidos en los países en desarrollo en esos tiempos, proporcionaban a las autoridades una excusa perfecta para adoptar estrategias irresponsables: políticas de endeudamiento interno y externo que en última instancia condujeron a varias naciones al caos económico.

Los problemas de sobregasto como fuente inflacionaria no eran exclusivos de los países en desarrollo. El brote inflacionario y la larga recesión de las economías avanzadas en la segunda mitad de los setenta pueden atribuirse, por lo menos en parte, al mismo fenómeno. La diferencia consistía en que en los países industrializados el sobregasto no se justificaba tanto con rigideces estructurales, sino más bien con las curvas de Phillips y conceptos keynesianos malinterpretados.

La presión de las circunstancias dio lugar en los ochenta a una reconsideración de estas ideas. Los parámetros del modelo de Keynes, aunque rígidos en el corto plazo, se volvieron a someter a las leyes de la teoría neoclásica en términos más largos. De manera similar, la elasticidad precio de los productos exportados por los países en desarrollo, aunque baja en el corto plazo, en un plazo no muy largo resultó mucho más alta de lo que antes se había previsto con tanto vigor. Tal vez el cambio de enfoque más significativo consistió en una mayor atención a los efectos de largo plazo y en el reconocimiento explícito de que, en ese lapso, las leyes que rigen el comportamiento de las economías en desarrollo no eran tan distintas de las aplicadas en las economías avanzadas.

### La crisis de 1982

**É**se era el entorno ideológico dominante en México cuando su economía se precipitó a una crisis de pagos en los primeros años ochenta. Con una erogación por servicio de la deuda externa que se incrementaba a pasos gigantescos y un déficit fiscal sin precedente, la crisis de 1982 dio lugar a la suspensión de pagos y a la subsecuente crisis del sistema financiero internacional.

Al acabarse las reservas internacionales en febrero, fue necesario devaluar la moneda mexicana de 26 a más de 40 pesos por dólar. Esto resultó insuficiente y en septiembre se estableció el control de cambios, después de una larga historia de libre convertibilidad. Asimismo, la totalidad de las importaciones se sometió al requisito del permiso previo. En el mismo mes se nacionalizó la banca como último estertor de una vieja forma de pensar, en la cual se acostumbraba atribuir a causas ajenas (en este caso, a los "sacadólares") los resultados de una mala administración.

Esas medidas tampoco resultaron suficientes y en diciembre se modificó el sistema de control cambiario, instaurándose dos tipos de cambio: uno controlado para las transacciones comerciales y para el servicio de la deuda contratada con anterioridad, y uno libre para las demás transacciones con el exterior. El primero se fijó en 90 pesos por dólar, deslizándose a un ritmo diario de 13 centavos de peso. El tipo libre se estableció en 150 pesos por dólar, que se sostuvo hasta finales de 1983, cuando ya se acercaba al controlado.

Con todos esos acontecimientos, la inflación subió en 1982 a 100% anual, en comparación con tasas de alrededor de 25% en los años anteriores. Sin embargo, por efecto de las devaluaciones el tipo de

8. La importancia de la credibilidad para el éxito de los programas de ajuste apenas puede sobreestimarse. Véase Dani Rodrik, "Credibility in Trade Reform: A Policymaker's Guide", *The World Economy*, vol. 12, núm. 1, 1989.

9. Por definición, el déficit de ahorro es igual al déficit comercial.

cambio real se depreció en forma significativa. En el cuadro 4 se presenta la evolución del tipo de cambio real durante los ochenta.

### Programa de estabilización 1983-1985

Las medidas implantadas en 1982 afectaron en forma severa las importaciones. En el primer trimestre de 1983 apenas re-

CUADRO 4

México: inflación y movimientos del tipo de cambio real<sup>1</sup>

Trimestre	Índice de precios		Inflación anual	Tipos de cambio				
	Estados Unidos			Nominal		Real		
	Estados Unidos	México		Controlado	Libre	Controlado	Libre	
1980	1	95.8	91.6	22.6	—	22.8	—	88.4
	2	98.3	96.8	25.1	—	22.8	—	85.9
	3	101.4	103.2	28.4	—	23.0	—	83.7
	4	104.3	108.4	28.9	—	23.1	—	82.4
1981	1	107.1	117.2	27.9	—	23.5	—	79.5
	2	109.6	124.3	28.4	—	24.1	—	78.7
	3	110.5	130.9	26.8	—	24.8	—	77.5
	4	111.8	139.3	28.5	—	25.7	—	76.4
1982	1	113.0	155.6	32.8	—	34.4	—	92.4
	2	113.3	179.4	44.3	—	46.8	—	109.4
	3	114.6	216.8	65.6	59.8	67.4	117.0	132.0
	4	115.9	261.4	87.6	55.9	80.1	91.8	131.6
1983	1	115.5	351.3	112.9	102.4	148.7	132.2	192.0
	2	115.6	385.2	114.7	114.2	148.6	126.9	165.2
	3	116.2	435.4	100.8	126.1	148.4	124.7	146.7
	4	116.9	489.9	87.4	138.0	155.4	122.0	137.3
1984	1	118.2	573.0	73.0	149.9	167.3	114.5	127.8
	2	118.4	646.5	67.8	161.7	179.2	109.7	121.5
	3	118.5	711.0	63.3	173.7	191.1	107.2	117.9
	4	118.8	785.7	60.4	185.7	203.2	104.0	113.8
1985	1	119.0	913.1	59.4	200.4	217.9	96.7	105.1
	2	119.6	1 001.9	55.0	218.6	236.0	96.6	104.3
	3	119.2	1 107.8	55.8	275.3	336.2	109.7	134.0
	4	120.5	1 261.8	60.6	333.5	451.1	118.0	159.6
1986	1	118.8	1 521.9	66.7	422.9	463.7	122.3	134.1
	2	117.4	1 773.4	77.0	522.1	554.3	128.0	135.9
	3	117.1	2 121.3	91.5	664.2	686.8	135.8	140.4
	4	118.3	2 562.9	103.1	836.2	846.7	142.9	144.7
1987	1	119.0	3 186.9	109.4	1 015.9	1 019.2	140.5	140.9
	2	120.3	3 977.9	124.3	1 229.1	1 232.3	137.7	138.1
	3	121.0	4 968.3	134.2	1 450.6	1 454.3	130.9	131.2
	4	121.5	6 365.6	148.4	1 775.9	1 917.3	125.5	135.5
1988	1	121.4	8 841.8	177.4	2 240.5	2 265.8	113.9	115.2
	2	122.8	9 855.3	147.8	2 257.0	2 297.5	104.2	106.0
	3	124.1	10 301.7	107.3	2 257.0	2 297.5	100.7	102.5
	4	125.3	10 618.4	66.8	2 257.0	2 297.5	98.6	100.4
1989	1	127.5	11 217.8	26.9	2 308.6	2 343.1	97.2	98.6
	2	130.0	11 671.7	18.4	2 407.7	2 434.0	99.3	100.4
	3	129.8	12 051.6	17.0	2 502.4	2 525.5	99.8	100.7
	4	131.3	12 602.6	18.7	2 593.9	2 630.9	100.1	101.5
1990	1	134.1	13 853.2	23.5	2 681.6	2 762.9	96.1	99.1
	2	134.3	14 607.2	25.2	2 789.3	2 818.7	95.0	96.0
	3	136.3	15 422.4	28.0	2 851.3	2 881.8	93.3	94.0
	4	139.8	16 332.7	29.6	2 918.7	2 923.4	92.5	92.0

1. Base 1978. El tipo de cambio real se calculó con un índice al consumidor en México y el índice al mayorero de Estados Unidos. Véase Sebastian Edwards, *Exchange Rate Misalignment in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988. Como 70% del intercambio de México es con Estados Unidos se tomó una sola contramonedas: el dólar. Fuentes: Banco de México y Departamento del Trabajo de Estados Unidos.

presentaron una cuarta parte de las del último trimestre de 1981. De forma menos espectacular, pero significativa, la exportación no petrolera repuntó y en el primer trimestre de 1984 duplicó la de los peores momentos de 1982 (véase el cuadro 5). Gracias a estos resultados y al éxito en la restructuración de las obligaciones financieras externas, fue posible restablecer el control sobre la balanza de pagos y reanudar en 1983 los pagos del servicio de la deuda externa suspendidos desde 1982.

El déficit financiero se redujo de 17.3% del PIB en 1982 a 9.5% en 1985. Ello se logró en gran parte a expensas de la inversión pública, pero también a los ajustes importantes en los precios de los bienes y servicios proporcionados por el sector público. En ese período, además, se inició la desincorporación de empresas paraestatales. Aunque en una primera etapa ésta se orientó principalmente a clausurar empresas invendibles, se reflejó en una reducción de los subsidios necesarios para mantenerlas funcionando.<sup>10</sup>

Una variable económica que respondió de manera menos satisfactoria a estas medidas fue la inflación. Ésta decreció a un ritmo más lento que el previsto y deseado. De hecho, la anualizada, de casi 100% a finales de 1982, descendió a 80% en diciembre de 1983 y aproximadamente a 60% al concluir 1984. De esa manera, quedó muy encima del impuesto inflacionario de los déficit fiscales, probablemente como consecuencia de los enormes diferenciales de precios entre México y el exterior provocados por las devaluaciones de 1982.

Durante todo este período el ritmo de devaluación se mantuvo notablemente abajo de la inflación, lo que ocasionó que se apreciara de manera continua el tipo de cambio real. Como resultado, en 1984 hubo un repunte de las importaciones y una pérdida de dinamismo de las exportaciones. Así, al iniciar 1985 se vislumbraban de nuevo dificultades en la balanza externa.

La ligera aceleración del deslizamiento cambiario fue incapaz de contrarrestar las tendencias señaladas. A mediados de 1985 la situación se había deteriorado a tal grado que fue necesario actuar. Una buena lección, aprendida de la experiencia de 1982, fue que es preferible actuar a tiempo y no esperar a que se acaben las reservas internacionales.

### El cambio de orientación

El programa de apertura comercial de julio de 1985 cambió la orientación de la política macroeconómica. A partir de entonces, el tipo de cambio dejó de ser un freno para la inflación y se convirtió en el instrumento primordial para equilibrar la balanza de pagos. Se confiaba que con la mayor apertura la competencia del exterior moderaría la inflación. De hecho, unos días después

10. Véase José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica en México", *Nexos*, núm. 158, febrero de 1990.

CUADRO 5

Balanza comercial, por trimestre, 1980-1990<sup>1</sup>  
(Millones de dólares)

Trimestre	Exportaciones			Importaciones			Saldo	
	Productos petroleros	Productos no petroleros	Total	Sector privado	Sector público	Total		
1980	1	2 022	1 399	3 421	2 365	1 269	3 634	- 213
	2	2 574	1 215	3 789	2 791	1 691	4 482	- 693
	3	2 882	1 160	4 042	3 132	2 017	5 149	- 1 107
	4	2 940	1 319	4 259	3 509	2 121	5 630	- 1 371
1981	1	3 924	1 565	5 489	3 724	2 131	5 855	- 366
	2	4 004	1 366	5 370	3 944	2 262	6 206	- 836
	3	2 981	1 225	4 206	3 478	2 321	5 799	- 1 593
	4	3 664	1 371	5 035	3 900	2 190	6 090	- 1 055
1982	1	3 165	1 262	4 427	3 373	1 690	5 063	- 636
	2	4 008	1 097	5 105	2 649	1 495	4 144	961
	3	4 627	1 023	5 650	1 885	1 257	3 142	2 508
	4	4 677	1 372	6 049	1 129	958	2 087	3 962
1983	1	3 780	1 403	5 183	730	908	1 638	3 545
	2	4 054	1 503	5 557	1 007	1 303	2 310	3 247
	3	4 044	1 495	5 539	1 255	1 112	2 367	3 172
	4	4 140	1 883	6 023	1 252	982	2 234	3 789
1984	1	4 283	2 153	6 436	1 267	1 092	2 359	4 077
	2	4 121	1 930	6 051	1 458	1 125	2 583	3 468
	3	4 129	1 738	5 867	1 782	1 310	3 092	2 775
	4	4 068	1 778	5 846	1 957	1 264	3 221	2 625
1985	1	3 916	1 783	5 699	1 960	1 271	3 231	2 468
	2	3 291	1 624	4 915	2 244	1 135	3 379	1 536
	3	3 827	1 515	5 342	2 272	962	3 234	2 108
	4	3 734	1 974	5 708	2 351	1 024	3 375	2 333
1986	1	1 677	2 332	4 009	2 067	902	2 969	1 040
	2	1 407	2 362	3 769	2 246	817	3 063	706
	3	1 446	2 221	3 667	1 962	731	2 693	974
	4	1 777	2 810	4 587	1 814	596	2 410	2 177
1987	1	2 030	2 798	4 828	1 910	603	2 513	2 315
	2	2 228	3 132	5 360	2 238	679	2 917	2 443
	3	2 342	2 869	5 211	2 545	762	3 307	1 904
	4	2 030	3 230	5 260	2 750	736	3 486	1 774
1988	1	1 801	3 473	5 274	3 007	720	3 727	1 547
	2	1 814	3 625	5 439	3 793	792	4 585	854
	3	1 620	3 361	4 981	4 064	1 100	5 164	- 183
	4	1 572	3 391	4 963	4 479	940	5 419	- 456
1989	1	1 853	3 551	5 404	4 299	868	5 167	237
	2	2 033	4 013	6 046	4 987	998	5 985	61
	3	1 913	3 622	5 536	4 895	934	5 829	-293
	4	2 076	3 703	5 779	5 458	972	6 430	-651
1990	1	1 983	4 174	6 157	5 009	933	5 942	215
	2	1 484	3 885	5 369	5 703	954	6 657	-1 288
	3	2 934	4 151	7 085	7 026	1 080	8 106	-1 021
	4	3 703	4 459	8 162	7 814	1 280	9 094	-932

1. Excluye maquiladoras.

Fuente: Banco de México.

del decreto de apertura el tipo de cambio nominal se devaluó 22% y hasta diciembre de 1986 el ritmo de deslizamiento fue superior a la inflación, con lo cual el tipo de cambio real se depreció aún más (véase el cuadro 4).

En contra de los pronósticos pesimistas, las exportaciones reaccionaron muy favorablemente a las devaluaciones. Las no petroleras crecieron de casi 7 000 millones de dólares en 1985 a cerca de 10 000 millones en 1986, llegó a 12 000 millones en 1987 y a

14 000 en 1988. Es decir, en tres años se duplicaron. A pesar de la apertura comercial las importaciones decrecieron, debido a la fuerte depreciación del tipo de cambio real. Esta tendencia se revirtió a principios de 1987 al modificarse la política cambiaria.

Durante 1986 se descuidó la inflación; al final de ese año la tasa alcanzó magnitudes incluso superiores a las de 1982. Esto se debió principalmente a dos circunstancias: el repunte del déficit fiscal derivado de la caída de los precios del petróleo, y la enorme subvaluación del peso mexicano. Después de las devaluaciones, México se había vuelto un país muy barato comparado con el exterior y los precios externos presionaban los internos al alza. Paradójicamente, la apertura, en lugar de frenar la inflación, la estimulaba. Por primera vez los productores nacionales entraban en contacto con el mundo exterior, donde los precios se encontraban muy por encima de los internos.

Con la balanza externa en condiciones favorables, pero con los precios aumentando rápidamente, la inflación volvió a ser la inquietud principal de las autoridades. Esto propició un cambio en la política cambiaria a principios de 1987 que consistió en mantener el ritmo de deslizamiento por debajo de la inflación, con lo cual el tipo de cambio real empezó a apreciarse nuevamente. Ello, sin embargo, no evitó que la inflación siguiera creciendo y al final de 1987 (después del desplome de la bolsa de valores de Nueva York que desencadenó una serie de movimientos especulativos) se produjo otra fuerte devaluación del peso mexicano; el panorama se había deteriorado a tal grado que nuevamente fue necesario tomar cartas en el asunto.

### El Pacto de Solidaridad Económica

En diciembre de 1987 se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Este programa heterodoxo de estabilización fue producto de un acuerdo concertado entre el Gobierno, los sindicatos y las cámaras industriales y comerciales. Las líneas de acción eran las siguientes:

i) Un fuerte ajuste en las tarifas de los bienes y servicios públicos y mayor austeridad en el gasto público para reducir el déficit fiscal.

ii) Un ajuste del tipo de cambio controlado para cubrir el diferencial con el libre ocasionado por la devaluación de este último en noviembre de 1987, así como el congelamiento del tipo controlado hasta junio de 1988. Desde entonces el tipo de cambio constituiría el ancla para la inflación.

iii) Un aumento salarial único al inicio del Pacto y el compromiso de indizar los salarios a la inflación a partir de marzo de 1988.

iv) El compromiso de las cámaras de no elevar los precios y de los sindicatos de no demandar incrementos salariales mayores que los acordados.

v) La aceleración de la apertura comercial, ya descrita en la primera historia, con el fin de frenar la inflación.

Al principio el PSE se suscribió para un período de seis meses, pero se renovó en varias ocasiones. A la fecha está vigente el Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico (PECE) con base, principalmente, en las mismas reglas que el PSE.

### Resultados del Pacto

En otros países en desarrollo la aplicación de programas similares no había tenido los efectos deseados. Salvo en algunas excepciones (Bolivia e Israel), habían provocado enormes fricciones. Tarde o temprano se habían descartado por un rebrote inflacionario con obvias consecuencias para la credibilidad del próximo intento.

En México, empero, los resultados fueron favorables. Durante 1988 la inflación mensual bajó de 15% en enero a aproximadamente 1% a partir de septiembre. Una de las razones fue que la balanza fiscal mejoró considerablemente. El déficit operacional (es decir, excluyendo el componente inflacionario de los intereses de la deuda denominada en moneda nacional) bajó de 5.4% del PIB en 1987 a sólo 0.7% en 1988 (véase el cuadro 6). Todo esto se logró en un ambiente moderadamente recesivo y con estabilidad cambiaria. Después de un año de autodisciplina en precios y salarios, la escasez de productos era reducida y la economía funcionaba básicamente según los principios del mercado.

No hay consenso pleno sobre las razones por las que el Pacto mexicano dio resultados satisfactorios. Sin lugar a dudas se debe en parte a la flexibilidad de la instrumentación. Por ejemplo, cuando las fricciones se hicieron incontenibles, se concedieron aumentos de precios a ciertos productos e incrementos de salarios a algunos sectores, cuidando siempre que tales aumentos no se extendiesen a toda la economía. También se aduce que el éxito se debió a la gran concentración de poder político y económico, lo cual contribuyó de manera significativa a juntar los principales partidos en la mesa.

CUADRO 6

Balanza fiscal, 1982-1990  
(Porcentajes del PIB)

	Financiera	Primaria <sup>1</sup>	Operacional <sup>2</sup>
1982	-17.3	-7.2	-5.1
1985	-9.5	3.4	-3.8
1986	-16.1	1.6	-2.4
1987	-16.0	4.7	1.8
1988	-12.3	8.0	-3.5
1989	-5.6	8.4	-1.7
1990	-3.5	8.2	1.1

1. Excluye los pagos de intereses.

2. Excluye el componente inflacionario de los intereses pagados sobre la deuda denominada en moneda nacional.

Fuente: Grupo de Economistas y Asociados.

Otro factor que hay que mencionar es el cuantioso monto de reservas internacionales, el cual dotó al programa de una gran resistencia a ataques especulativos contra el tipo de cambio. Por último, pero no de menor importancia, parte de la explicación puede ser simplemente la suerte, en el sentido de que los precios relativos, los salarios y el tipo de cambio al inicio del Pacto no se encontraban demasiado lejanos de los que resultarían sostenibles en el mediano plazo.

### Recuperación del crecimiento

Durante 1989 la economía mexicana continuó estabilizándose. La inflación se ubicó por debajo de 20% y se registró crecimiento económico, aunque todavía modesto (3.3%). La balanza fiscal mostró un saldo positivo en cuenta operacional y el tipo de cambio se mantuvo relativamente estable.

En 1990 esas tendencias se fortalecieron. Tal vez el acontecimiento más sobresaliente fue la renegociación sin precedente de la deuda externa pública con la banca comercial. Ésta se llevó a cabo en el marco del Plan Brady, del cual México fue el primer beneficiario. Los resultados de esta negociación alejaron el fantasma de la deuda externa del panorama y sentaron las bases para un crecimiento más sano en el futuro. Una de las principales consecuencias fue el espectacular descenso de las tasas internas de interés, que dio al Gobierno un margen de maniobra mucho más amplio que el que había tenido desde 1982. De hecho, para compensar la desconfianza generalizada y contrarrestar la fuga de capitales, las tasas internas de interés se habían mantenido muy elevadas durante todo el período de crisis.<sup>11</sup> Esta situación cambió en 1990 cuando, por fin, hasta los más incrédulos se convencieron del éxito del programa de ajuste. Otros factores que influyeron en el cambio fueron: *i*) la disposición de establecer un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá; *ii*) el anuncio de la reprivatización de la banca, y *iii*) el aumento del precio del petróleo como consecuencia de las tensiones en el golfo Pérsico. Con esos acontecimientos empezó una nueva era caracterizada por el retorno de capital y la consolidación del crecimiento económico, que alcanzó 4.4% en 1990.

El ligero repunte de la inflación en 1990 —cuya tasa anual alcanzó 30%— se controló en los primeros meses de 1991. En este año, asimismo, continuó el crecimiento y el Gobierno encaró la enorme tarea de restablecer y fortalecer una infraestructura que se deterioró notablemente durante casi un decenio de austeridad de la inversión pública.

La mayor preocupación del momento es la evolución de la balanza comercial, cuyo déficit ha crecido rápidamente. En el primer cuatrimestre de 1991 (incluyendo maquila) registró un saldo nega-

11. Recuérdese que al no tener acceso al crédito externo los déficit fiscales tenían que cubrirse con ahorro interno o mayor masa monetaria.



tivo aproximado de 1 500 millones de dólares, resultado de un incremento de 43% en la importación y 20% en la exportación no petrolera, respecto al mismo período de 1990. Sin embargo, este déficit más que se compensó por el retorno de capital y la IED. Con las reservas internacionales por encima de los 15 000 millones de dólares, no se esperan dificultades en el corto plazo.

La conclusión general debe ser que los programas de estabilización macroeconómica han arrojado buenos resultados. La balanza fiscal está en equilibrio, las tasas de interés se encuentran en niveles que ya no bloquean el crecimiento, la inflación se está desacelerando otra vez y la balanza externa está bajo control. Todo parece indicar que México se está encaminando hacia un período de crecimiento robusto y sostenido.

### Síntesis

La pregunta central de este apartado es: ¿A qué se debe la recuperación del crecimiento económico de México, a la apertura comercial o al programa de estabilización macroeconómica?

Para contestar esa pregunta es preciso reconocer que ambos factores no son estrictamente excluyentes. Así, es difícil imaginar que la apertura se hubiera logrado sin el apoyo adecuado de la política macroeconómica, sobre todo de la cambiaria. Por otro lado, es probable que la apertura comercial haya tenido una influencia importante en el éxito de la estabilización macroeconómica, particularmente en el aumento de la credibilidad en las medidas. Es más, hay quienes señalan que la apertura y la estabilización están tan estrechamente vinculadas que cualquier intento de separar sus efectos está condenado a fracasar.

En lo que sigue se defiende un punto de vista ligeramente distinto. Se argumenta que de hecho la política cambiaria ha tenido una importancia crucial en la continuidad del programa de apertura, pero que el papel de la apertura en la estabilización macroeconómica ha sido limitado. Esto no significa que se le reste importancia; al contrario, no cabe duda de que ese proceso y las medidas de desregulación han transformado la economía mexicana de una altamente ficticia en otra menos burocrática y más competitiva. Sin embargo, ese cambio apenas está rindiendo los primeros frutos y su plena maduración ocurrirá en el decenio de los noventa.

#### *Política cambiaria y apertura*

Es bien sabido que, hasta cierto punto, las políticas restrictivas de las importaciones y las devaluaciones del tipo de cambio son sustitutos. De hecho, un impuesto a la importación de 20% tiene el mismo efecto en el precio de un producto que una devaluación de la misma magnitud. Así, suprimir las restricciones a la importación puede compensarse con una devaluación.

Esto es precisamente lo que sucedió en los primeros años de la apertura comercial de México, es decir, en el período 1985-1987. La eliminación de las restricciones a la importación fue amortiguada por un colchón cambiario de tal magnitud que el efecto de la apertura en la industria nacional prácticamente se anuló. Por consiguiente, las importaciones, en vez de incrementarse como respuesta a la apertura, se contrajeron y sólo fue hasta el último trimestre de 1987 cuando se recuperaron del efecto cambiario y alcanzaron los montos anteriores a la apertura (véase el cuadro 5). Durante todo el período la protección del régimen comercial fue remplazada por la protección cambiaria.

Esto tuvo algunas consecuencias trascendentales para el proceso de apertura. Tal vez la más importante fue que se desalentó la oposición política al proceso. Según ésta, la apertura provocaría una ola de importaciones que inundaría el mercado interno y arrasaría con la industria nacional. Cuando al poco tiempo se vio que eso no ocurría, los argumentos de la oposición quedaron sin sustento y las autoridades tuvieron la oportunidad de continuar el proceso de apertura con las manos libres. Cuando años después (en 1988 y 1989) aumentaron las importaciones, la apertura ya era un hecho irreversible.

Otra consecuencia de la enorme subvaluación del peso mexicano en el período de 1985-1987 fue el diferimiento indefinido de la reconversión industrial, que supuestamente resultaría de la liberación comercial. Al no aumentar las importaciones no se expuso a la industria nacional a la competencia del exterior que debería de inducir ese proceso.

La depreciación del tipo de cambio real hizo que el sesgo contra las exportaciones se revirtiera. Por tanto, el proceso de reconversión hacia las actividades exportadoras, iniciado después de las devaluaciones de 1982, se fortaleció en los primeros años de la apertura. Sin embargo, aun cuando las ventas al exterior aumentaron de forma espectacular, no cabe duda de que, en un principio, las señales de precios sobrepasaron lo que resultaría sostenible en el mediano y largo plazos. De hecho, el auge exportador de primera hora provino en gran parte de compañías transnacionales que, con redes de distribución internacional bien establecidas y con el fin de abatir costos, transfirieron en forma temporal ciertos procesos productivos a México. Cuando en 1988 y 1989 el tipo de cambio real volvió a apreciarse a niveles más realistas, muchas de esas exportaciones desaparecieron y sólo quedó, después de desvanecerse la cortina de humo, el producto de una reconversión permanente.

Otra consecuencia de la fuerte subvaluación del peso en el período 1985-1987 fue la falta de un ancla para la inflación. De hecho, con los precios internacionales muy por encima de los nacionales, los primeros jalaban a los segundos hacia el alza, lo cual agravó de manera considerable las dificultades de fines de 1987.

En la actualidad parece existir consenso en que la depreciación del tipo de cambio real ocurrida en 1985 y 1986 fue exagerada. Es

probable que de haber sido menos aguda la transición hubiera sido menos costosa, se habría avanzado en la reconversión industrial y gran parte de la inflación de 1986 y 1987 se hubiera evitado.

### *Apertura e inflación*

Al inicio del proceso de apertura, la liberación de las importaciones apareció como un instrumento muy importante para mantener baja la inflación. Al exponerlos a la competencia externa, los productores y comerciantes supuestamente no podrían aumentar los precios por encima de los internacionales más los aranceles. Esa idea tomó fuerza en 1987, cuando se aplicaba una apertura selectiva a productos cuyos precios internos aumentaban más rápido que el promedio. La desgravación acelerada en diciembre de 1987 formaba parte de un paquete de medidas (el PSE) destinadas a abatir la inflación.

Existen dos requisitos que deben cumplirse para que esas medidas antiinflacionarias tengan el efecto deseado. En primer lugar, es necesaria la presencia de un arbitraje fluido para que las señales de precios se transmitan de una manera efectiva de los mercados externos al interno. Es preciso, asimismo, que las restricciones a las importaciones estén activas. Por ejemplo, cuando los precios internos ya se encuentran por debajo de los externos, no es probable que la supresión de las restricciones a las compras foráneas los reduzcan aún más. Al contrario, en este caso la mayor apertura podría más bien conducir a un aumento de los precios internos como consecuencia de una mayor comunicación entre mercados.

Al parecer, ninguna de las dos condiciones se cumplió durante los primeros años de la apertura de México. Por un lado, la falta de canales de distribución, las prácticas restrictivas del sector privado y una concepción general de que las relaciones de precios del momento eran transitorias, hicieron que el arbitraje entre los mercados externo e interno fuera muy parcial. Por otro lado, debido a las devaluaciones y a la política restrictiva de la demanda agregada, los precios internos se rezagaron con respecto a los externos, de manera que las restricciones a la importación no tenían mayores efectos. Por tanto, no debe sorprender que durante los primeros años la apertura prácticamente no tuviera efectos moderadores en la inflación, pues sólo incidió en pocos productos. En 1988 la situación se modificó: el tipo de cambio real regresó a los niveles de antes de la apertura, por lo que desapareció gran parte de los diferenciales negativos de precios. Desde entonces es probable que la apertura combinada con el tipo de cambio real hayan tenido un efecto moderador sobre la inflación.

### *Apertura y credibilidad*

Aunque la apertura no haya contribuido en gran medida al control de la inflación, creó un nuevo ambiente en la política económica que ayudó a aumentar la credibilidad del programa de

ajuste. Si en 1985 sólo se hubieran tomado medidas macroeconómicas, sin apertura, probablemente el sentido *déjà vu* habría prevalecido. Con una política comercial totalmente nueva se agregó un elemento *pas encore vu*, que era deseable dadas las circunstancias. Después de las experiencias traumáticas de la crisis de 1982, así como el fracaso relativo del programa de estabilización macroeconómica de los dos años siguientes, se había llegado a una situación en que "más valía nuevo por conocer que viejo por conocido".

Esto no quiere decir que el programa de ajuste disfrutó de una alta credibilidad desde el principio. Todo lo contrario, en los primeros años de la apertura predominaban las críticas. La credibilidad se ha ganado muy lentamente y en ello han sido factores determinantes el calendario de desgravación arancelaria de marzo de 1986, la entrada al GATT, la continua eliminación de permisos previos, la desgravación acelerada en diciembre de 1987, la desregulación del sector de transporte, la desincorporación de empresas públicas, la liberación de las tasas de interés en el mercado financiero, la privatización de la banca y finalmente, pero tal vez lo más importante de todo, el inicio de negociaciones con Estados Unidos y Canadá para un tratado de libre comercio.

La prueba más difícil se enfrentó a finales de 1987 con la devaluación repentina del tipo de cambio libre y al desbordarse la inflación en diciembre de ese año. Empero, gracias a la respuesta favorable de la economía mexicana al PSE, fue posible controlar la crisis y en la actualidad todo indica que el problema de la credibilidad se ha superado en forma definitiva.

### **Conclusión**

El programa macroeconómico condujo a la economía mexicana a la estabilización. La influencia de la apertura ha sido indirecta y tiene que buscarse no tanto en el supuesto efecto moderador sobre la inflación, sino en el fortalecimiento de la credibilidad del programa de ajuste.

Sin embargo, la recuperación del crecimiento proviene en mayor medida del programa de apertura. Ésta hizo posible una resignación de recursos dentro de las industrias y entre ellas, lo cual aumentó la productividad de éstas y de la economía en su conjunto y generó un mayor crecimiento. Empero, debe considerarse que los frutos de la apertura se producen en el largo plazo, por lo cual no es posible esperar que en el corto contribuya a estabilizar una economía en crisis. Esto es aplicable a México y a cualquier otro país.

Por tanto, si la economía mexicana se transformara en el *Wirtschaftswunder* (milagro económico) de los años noventa, con tasas de crecimiento cercanas a 10% (para lo cual, al parecer, las condiciones iniciales se están dando), esto se debería más bien a la apertura comercial que a medidas de carácter macroeconómico. □