

Desafíos del modelo económico de México

ESTHELA GUTIÉRREZ GARZA*

NEOLIBERALISMO Y ECONOMÍA EN MÉXICO, 1983-1998

La economía mexicana registra un severo debilitamiento de sus estructuras económicas, fuertemente presionadas por la aplicación de las políticas plasmadas en el Consenso de Washington.¹ Este programa propone una estrategia de estabilización macroeconómica encaminada a controlar la inflación y el déficit público, así como una serie de políticas orientadas al cambio estructural, basadas fundamentalmente en la desregulación financiera, la privatización y la apertura comercial. Recomienda, asimismo, reducir la presencia del Estado y dejar que la economía se oriente por las fuerzas del mercado.² Empero, ese programa no ha logrado alcanzar a plenitud sus objetivos.³

Si bien la política económica impulsada en México en los últimos 15 años no dio origen a la crisis económica actual, sí la condujo a una situación difícil de remontar. Una somera evaluación de la realidad económica en ese lapso muestra el debilitamiento de las estructuras económicas y del deterioro del bienestar social.

1. Héctor Guillén, *La contrarrevolución neoliberal*, Ediciones Era, México, 1997, y René Villarreal, *Hacia una nueva economía de mercado*, Ediciones Castillo, México, 1998.

2. Se emprendió un ambicioso proyecto de reformas: desmantelamiento del control de cambios; desreglamentación y liberalización del comercio; privatización de empresas públicas; liberalización y desregulación del sistema financiero y apertura al ingreso de capital extranjero a empresas e inversión de cartera. Estas reformas fueron apoyadas por el Grupo de los Siete. En 1994 México ingresó a la OCDE y en 1993 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

3. René Villarreal, *op. cit.*

* Investigadora de la Secretaría de Extensión y Cultura de la Universidad Autónoma de Nuevo León <egutierr@ccr.dsi.uanl.mx>.

En el período 1983-1997 el crecimiento del PIB fue de 2.1% promedio anual, prácticamente igual, 2.04%, que el aumento de la población, lo que dio lugar a un estancamiento del ingreso per cápita y a una mayor inequidad en la distribución del ingreso. En 1994 10% de los hogares más ricos se apropió de 38% del total de ingresos, lo que representó una caída de 5% en el ingreso correspondiente a los hogares del estrato medio, en tanto que los más pobres perdieron 1% (véase el cuadro 1). La población ocupada remunerada, que representaba 92% de la PEA en 1980, se redujo a 81% en 1996, esto es, la población desempleada que trabaja sin percibir remuneración aumentó de 6 a 19 por ciento en ese lapso (véase la gráfica 1). Por su parte, de 1983 a 1997 el salario mínimo perdió 60% de su poder adquisitivo, lo que afectó a la baja los distintos rangos de la jerarquía de los salarios contractuales (véase la gráfica 2).

C U A D R O 1

PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO CORRIENTE DE LOS ESTRATOS DE HOGARES POBRES, MEDIOS Y RICOS (PORCENTAJES)

Estrato	1984	1994	Variación 1994-1984
40% más pobre	14	13	-1
40% medio	37	32	-5
10% rico	17	17	0
10% más rico	32	38	+6

Fuente: Cálculos de Gerardo Fujii con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares* 1984 y 1994. Gerardo Fujii, "Ajuste estructural con equidad. La distribución del ingreso en México, 1984-1994", en Esthela Gutiérrez Garza y José Carlos Valenzuela (coords.), *El debate nacional* (vol. 3, *El futuro económico de la nación*), Editorial Diana, México, 1997.

G R Á F I C A 1

MÉXICO: POBLACIÓN OCUPADA REMUNERADA RESPECTO A LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA,¹ 1983-1996 (PORCENTAJES)

1. Excluye a los no especificados.

Fuente: INEGI, *Anuario Estadístico 1992 y 1995*, y *Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 1993 y 1996*.

Al desglosar la población ocupada conforme a su rango de ingreso, se observa que 19% percibe menos de un salario mínimo. No es difícil entender que quienes obtienen ese ingreso en México se encuentran en el submundo de la economía informal, pues no es posible vivir con menos de 24.30 pesos diarios. La población desempleada, la que trabaja sin percibir ingresos y la ocupada que percibe menos de un salario mínimo legal, constituyen 38% de la PEA, lo que muestra el retroceso social del mercado laboral y el fracaso de la política de empleo (véase el cuadro 2). En el lapso de 15 años no ha sido posible consolidar una política de empleo que atienda las necesidades de trabajo de la población ni tampoco una política de ingresos que permita satisfacer los requerimientos básicos de las familias. Es así que 38% de la población se encuentra en una situación socioeconómica por demás difícil. No sólo se trata de una década perdida, sino de una generación perdida que no encuentra espacio ni pertenencia en la economía y la sociedad mexicanas, como señala René Villarreal.⁴ Concentración del ingreso y reducción del empleo y de los salarios reales, en suma, deterioro del bienestar social, han sido las variables permanentes de la economía en esos tres lustros.

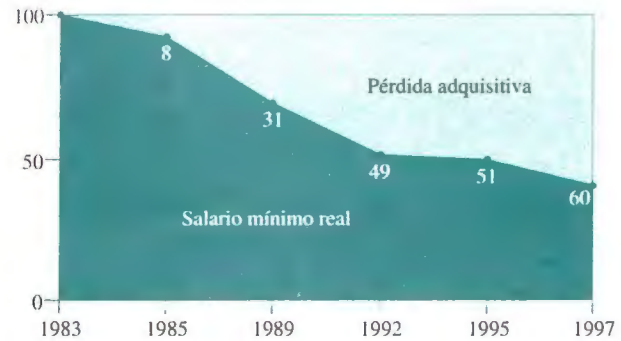
LOS SECTORES: AGRICULTURA, MANUFACTURA Y SISTEMA FINANCIERO

Los sectores más afectados han sido la agricultura y el sector financiero. En contrapartida, el manufacturero de exportación se ha fortalecido por el empuje de las grandes corporaciones industriales. Sin embargo, el desarrollo de estas últimas entrañó la ruptura de encadenamientos productivos y redes sociales industriales, lo que vulneró la estructura productiva del

4. *Ibid.*

G R Á F I C A 2

MÉXICO: SALARIO MÍNIMO REAL, 1983-1997 (PORCENTAJES)



Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Boletín*, 1997, e INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna*, núm. 303, cuadro 3.1.

país. En este sentido, el desarrollo reciente de la manufactura ha profundizado la polarización estructural del sector.

La agricultura ha sufrido un notable rezago con respecto al desarrollo de la economía en su conjunto.⁵ En 1960 representaba 18% del PIB nacional y en 1997 descendió a 6%. Resultado de las políticas económicas aplicadas desde los años cuarenta, la agricultura padece una fuerte caída de su rentabilidad interna, razón por la cual ha disminuido la inversión productiva en el sector. Esta situación se agravó en 1983-1997, cuando la tasa de crecimiento del PIB agrícola fue de 1% promedio anual. Ese virtual estancamiento afectó de manera distinta a la producción de los granos considerados básicos. En 1983, 30% del consumo de éstos provenía del mercado externo y en 1996 aumentó a 32% (véase el cuadro 3). Ese incremento del abasto externo se registró con todo y la reducción del mercado interno a causa de la caída del empleo y de los salarios reales. El déficit comercial agrícola se elevó de 655 millones de dólares en 1983 a 1 148.8 en 1996. Es decir, el sector abandonó su estratégica función de proveedor tanto de la canasta básica alimentaria como de divisas.

La manufactura ha tenido el desempeño económico más sólido: de 1983 a 1997 el PIB industrial registró un crecimiento promedio anual de 3% y la manufactura ha tenido un destacado papel exportador. El aumento de sus exportaciones, incluida la maquiladora, fue de 27% en promedio anual y aunque ese dinamismo requirió de fuertes importaciones, éstas sólo se elevaron 18% en promedio anual en dicho período. Ese menor crecimiento pudo estar asociado a un pequeño impulso al proceso de sustitución de importaciones, al parecer originado exclusivamente en el dinamismo de la maquiladora. Por ello, el coeficiente base de exporta-

5. Felipe Zermeño López, "Desarrollo y estancamiento agrícola: una nueva política rural y Tratado de Libre Comercio", en Esthela Gutiérrez Garza y José Carlos Valenzuela (coords.), *El debate nacional*, vol. 3, Editorial Diana, México, 1997.

ción⁶ mejoró al pasar de 0.74 en 1988 a 0.94 en 1997. Sin embargo, esto no representó un avance significativo en los cambios que se requieren para superar los viejos desequilibrios del modelo de industrialización de México.⁷ Con todo, el déficit comercial manufacturero ha registrado un aumento exponencial: de 1 600 millones de dólares en 1988 llegó a 23 300 millones en 1994 y aunque posteriormente disminuyó, en 1997 se ubicó en 6 023 millones de dólares (véase la gráfica 3).

El fortalecimiento exportador de la industria es contundente; en 1997 se exportaron 95 564 millones de dólares de manufacturas, 26% del PIB nacional. Sin embargo, un análisis desagregado⁸ de su desempeño revela que el sector realmente fortalecido es la industria maquiladora, que pasó de 605 establecimientos industriales a 2 441 en 1997.⁹ Con relación al comercio exterior, en 1992 el Banco de México por primera vez incorporó los flujos de importaciones y exportaciones de la industria maquiladora a la balanza comercial del país. La tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones de la maquila fue de 19% y mantuvo un superávit que de 4 700 millones de dólares en 1992 se elevó a 8 800 en 1997. Si bien la maquiladora no presiona de manera negativa la balanza comercial manufacturera, su influencia en el desarrollo de las cadenas productivas tampoco favorece la integración vertical de la manufactura, pues el consumo de insumos nacionales no representa más de 5% del total de los requeridos. Así lo indica el coeficiente base de exportación, que pasó de 1.34 en 1993 a 1.25 en 1997.

Si no se considera el desempeño de la industria maquiladora, se observa un dinamismo excluyente y polarizado del sector manufacturero del país, aunque de cualquier modo el crecimiento de las exportaciones fue notable: 21% en promedio anual de 1983 a 1997. El modelo exportador no fue integrador del sector manufacturero: se recurrió más bien a la importación de insumos y bienes de capital, lo que dio lugar a grandes déficits en la balanza comercial. De un déficit de 1 600 millones de dólares en 1983 se pasó a uno de 29 200 millones en 1994, cuando estalló la crisis que con-

6. Coeficiente base de exportación = exportaciones / importaciones. Si el dato es superior a la unidad, significa superávit y si es inferior representa déficit en la balanza comercial manufacturera.

7. René Villarreal, *El desequilibrio externo y las crisis recurrentes en México, 1988-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

8. Desde 1992 las exportaciones y las importaciones de la industria maquiladora aparecen desagregadas de los totales de la manufactura. Antes de ese ajuste el intercambio se contabilizaba en la cuenta corriente como un saldo entre las importaciones y las exportaciones de la maquiladora. Para una reconstrucción histórica de la balanza comercial a partir de 1983, una vez introducidos estos ajustes por el Banco de México, véase Héctor Vázquez Tercero, "Medición del flujo efectivo de divisas de la balanza comercial de México", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 8, México, agosto de 1995.

9. La ocupación se elevó de 131 000 personas en 1981 a 754 858 en 1996.

C U A D R O 2

MÉXICO: INGRESOS DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA,¹ 1996 (MILES DE PERSONAS)

Ingreso en tantos de salario mínimo	PEA		Ingreso máximo diario	
	Número	Porcentaje	Pesos	Dólares ²
Desempleados	1 576	4	0	0
Sin ingreso	5 119	15	0	0
Menos de 1	6 812 ^a	19	24.30	3.1
De 1 a 2	11 028 ^b	32	48.60	6.2
De 2 a 3	5 083	15	72.90	9.3
De 3 a 5	3 317	9	121.50	15.5
De 5 a 10	1 753	5	243.00	31.0
Más de 10	673	2	Más de 243.00	Más de 31
Total	35 361	100		

1. Excluye no especificados (1 222). 2. Tasa de cambio en 1996: 7.85. a. 38% de la PEA percibe hasta un salario mínimo. b. 70% de la PEA recibe hasta dos salarios mínimos.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1996.

dujo a una caída transitoria de las importaciones, que repuntaron en 1997 y generaron un déficit comercial por 14 800 millones de dólares (véase la gráfica 3). Estos datos revelan que el avance del modelo industrial exportador no ha permitido inducir un desarrollo industrial integrado por cadenas productivas ni ha logrado superar los viejos desequilibrios del modelo de industrialización.¹⁰

C U A D R O 3

MÉXICO: DEPENDENCIA DEL CONSUMO INTERNO DE PRODUCTOS IMPORTADOS, 1983-1996, POR SECTOR ECONÓMICO (PORCENTAJES)

Sector económico	1983	1996
Granos básicos	30	32
Manufactura (sin incluir la maquiladora)	6	21

Fuente: INEGI, *El sector alimenticio en México*, ediciones de 1990 y 1997, cuadros 2.1 y 6.1, y *Cuaderno de Información Oportuna*, núms. 202 y 302.

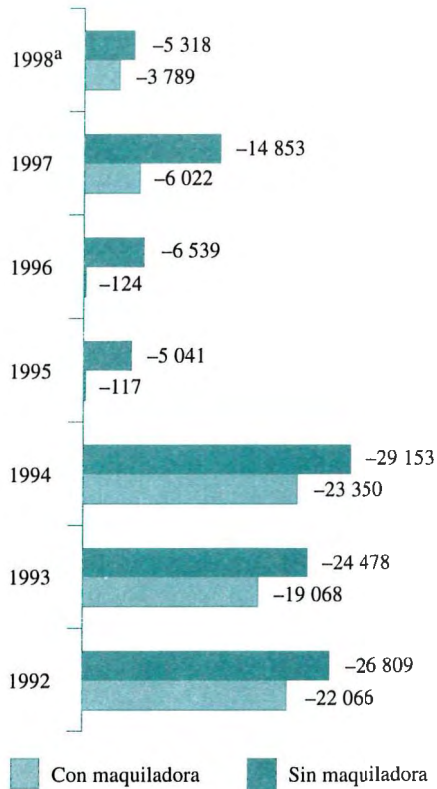
El programa económico del Consenso de Washington indujo a poner en práctica la liberalización y la apertura comercial global y México se comprometió a llevarlas a cabo.¹¹ En el plano interno, la erosión de las cadenas productivas se explica debido a la aplicación simultánea de una política de cambio estructural centrada en la apertura comercial y la liberalización de aranceles y en una estrategia de estabilización monetaria de control de la inflación tomando como ancla el tipo de cambio. Ambas medidas entraron en vigor en 1988 y se mantuvieron a lo largo del período. Si bien el control de la inflación fue eficaz, el peso se sobrevaluó de manera progresiva (40% de 1990 a 1994), lo

10. Esthela Gutiérrez Garza y Adrián Sotelo, "Modernización industrial, flexibilidad del trabajo y nueva cultura laboral", y Jorge Isaac, "La industria mexicana hacia el cambio de siglo: tres tesis para el desaliento", en *El debate nacional*, vol. 3, op. cit.

11. En el GATT en 1985, en la Organización Mundial de Comercio en 1990 y con la firma del Tratado de Libre Comercio en 1993.

G R Á F I C A 3

MÉXICO: DÉFICIT COMERCIAL MANUFACTURERO, 1992-1998
(MILLONES DE DÓLARES)



1. Datos a abril.

Fuente: INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna*, núms. 288 y 302, México.

que en términos económicos significó un impuesto de la misma magnitud para los productores nacionales que deseaban exportar y, en contrapartida, un subsidio para las empresas extranjeras que invadieron de insumos y productos el mercado nacional.¹² Ello deterioró las cadenas productivas internas y complicó de manera notable la gestión de las empresas proveedoras. En consecuencia, aumentó la dependencia de los productos manufactureros extranjeros para satisfacer el mercado interno. En 1983, 6% de aquéllos eran de tal procedencia y en 1997 el coeficiente se elevó a 21% (véase el cuadro 3).¹³

El desarrollo del sector exportador en la manufactura descuidó el fortalecimiento de las cadenas productivas al transferir los beneficios de su dinamismo a empresas extranjeras proveedoras de insumos y afectar de manera negativa a los sectores sociales productivos de las empresas micro y pequeña, fundamen-

12. René Villarreal, "Desequilibrio externo y las crisis económicas en México", en Esthela Gutiérrez Garza y José María Infante (coords.), *op. cit.*

13. El grado de integración nacional en la manufactura pasó de 91% en 1983 a 39% en 1994. Héctor Vázquez Tercero, *op. cit.*

talmente; muchas de éstas perdieron sus mercados y otras más dejaron de operar.¹⁴ Aún se está lejos de convertir a la mexicana en una economía abierta, sólida y competitiva.

El sector financiero vive una situación crítica como resultado de la reforma financiera de 1989-1990, cuyos objetivos fueron: a) liberar las tasas de interés (antes fijadas por el Banco de México) y cancelar las intervenciones públicas consideradas *imprudentes* que controlaban la expansión del crédito; b) eliminar las disposiciones del encaje obligatorio para terminar con las normas de crédito selectivo, y c) privatizar el sistema bancario. Se pretendía erigir un sistema financiero sensible a los mecanismos de mercado, incluido el internacional de capitales.¹⁵ La reforma permitió que la desregulación financiera y la privatización bancaria coincidieran en el tiempo, agregando un importante componente de riesgo al éxito mismo de la reforma.

El criterio que prevaleció en el proceso de privatización de los bancos fue fundamentalmente mercantilista. El gobierno quería obtener recursos para atender su deuda interna y los capitalistas mexicanos vieron la oportunidad de realizar un gran negocio. Hubo bancos que se compraron por cantidades que oscilaron entre tres y hasta cinco veces su valor contable. Los recursos obtenidos por la venta de los bancos ascendieron a cerca de 12 000 millones de dólares en 1990.¹⁶ Un error grave en ese proceso fue que los bancos pasaron a manos de personas con escasa experiencia en el manejo bancario, que provenían fundamentalmente de las casas de bolsa fortalecidas en los ochenta. Si desregular y privatizar el sistema bancario era una medida riesgosa por llevarse a cabo al mismo tiempo, la inexperiencia (en un momento en que se requería de toda la pericia para conducir un proceso desconocido en la economía) convirtió a la reforma financiera en un detonador potencial de una crisis profunda de la economía mexicana. La gestión de los neobanqueros, así como la presencia de mecanismos de regulación ineficientes y laxos, presionaron fuertemente la debilitada economía mexicana. Las tasas de interés no bajaron¹⁷ y la de intermediación llegó a representar hasta 25 puntos. La desregulación resultó en un crecimiento sorprendente del crédito: con respecto al PIB pasó de 8% en 1989 a 22% en 1994, lo que configuró niveles de riesgo que los banqueros no ponderaron cabalmente.

14. A falta de información en escala nacional se ofrece la de Nuevo León, que destaca por su actividad industrial en el país. En 1990 había 8 442 establecimientos industriales y en 1997 sólo quedaron 4 019, es decir, cerró 52%. Los estratos afectados fueron la micro y la pequeña industrias. En el caso de las micro, de 7 678 establecimientos quedaron 2 800 (cerró 63%); en el de la pequeña industria, de 1 053 quedaron 868 (cerró 18%) en dichos años. Por el contrario, la industria mediana pasó de 166 establecimientos a 188 y la gran industria de 145 a 166. Información estadística de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación de Nuevo León.

15. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

16. Esa cantidad se compara muy desfavorablemente con los 65 000 millones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

17. En parte por las condiciones de oligopolio que prevalecieron. En 1991, los tres bancos más grandes (Banamex, Bancomer y Serfin) controlaban 66% de la captación directa. Las altas tasas de interés también se explican por una política deliberada de atraer capitales (inver-

Otro de los aspectos derivados de la reforma que requería de experiencia y pericia se relaciona con la participación de las empresas y del gobierno en el mercado voluntario de capitales. La reforma permitió la colocación de bonos, acciones y demás instrumentos financieros que hicieron posible el ingreso al país de 65 144 millones de dólares de 1989 a 1994. La gran mayoría de estos instrumentos eran inversiones de corto plazo que, en el controvertido 1994, fueron respaldadas en dólares, como el caso de los Tesobonos, que para fines de ese año ascendían a 30 000 millones de dólares.

¿Cómo pudo ocurrir ese exceso de flujo de capitales especulativos? ¿Por qué banqueros y funcionarios del sector no emprendieron mecanismos de regulación que conjuraran procesos de desestabilización financiera derivados de retiros masivos de capital como finalmente ocurrió en diciembre de 1994?

El Consenso de Washington impulsó políticas de liberalización y desregulación financiera que México se comprometió a aplicar. El país, asimismo, requería financiar el enorme déficit comercial, lo cual hizo necesario ofrecer diversos instrumentos financieros con rendimientos atractivos, a fin de atraer flujos de capital externo. De 1988 a 1994 el déficit comercial acumulado ascendió a 62 265 millones de dólares y la entrada de capital extranjero fue de 95 825 millones de dólares, de los cuales 65 144 millones (68%) fueron recursos de cartera.

Esa lógica económica colocó al país en una nueva dependencia. Se requerían capitales externos, aunque fuesen de corto plazo, para financiar el déficit comercial y éste era incontrolable, pues ello entrañaba instaurar un tipo de cambio competitivo. Empero, ello no fue posible ante la amenaza de mayor inflación y un freno a las importaciones, en particular las estadounidenses. Asimismo, una medida así inquietaría a los inversionistas extranjeros y ahuyentaría los flujos de capital, en momentos en que lo más importante para el gobierno era el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Al final, lo que no se hizo a tiempo y de manera gradual se manifestó en la crisis de 1994, cuyos orígenes se encuentran en los desajustes derivados entre la política de cambio estructural (apertura comercial + competitividad = modernización productiva) y las políticas de estabilización (control de la inflación utilizando como ancla la tasa de cambio), afectando de manera irreversible al naciente sistema financiero mexicano.

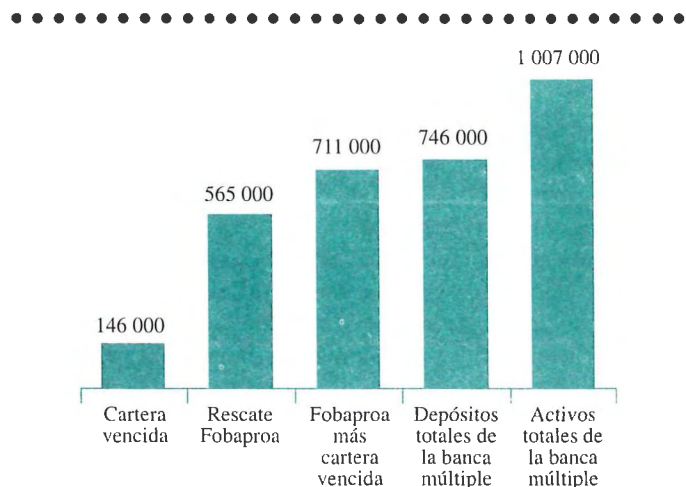
Como es ampliamente conocido, la crisis de 1994 provocó una drástica devaluación del peso mexicano frente al dólar y las tasas de interés alcanzaron la exorbitante cifra de 110%, lo que afectó gravemente a los deudores. El gobierno instrumentó una serie de programas de apoyo a estos últimos,¹⁸ pero en particular

sión directa y en cartera) con el objeto de financiar el creciente déficit comercial de 1990 a 1994. Celso Garrido, "Banqueros, bloque hegemónico y acumulación de capital en México. Una coyuntura de cambios con perspectivas inciertas", en Esthela Gutiérrez Garza y José Carlos Valenzuela (coords.), *op. cit.*

18. Como el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), el Programa de Apoyo a Deudores (Ade), el Programa de Intercambio y Saneamiento (o rescate de bancos insolventes) y el Programa de Rescate de Carreteras.

G R Á F I C A 4

MÉXICO: DEPÓSITOS, FOBAPROA Y CARTERAS VENCIDAS, 1998
(MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, abril de 1998, cuadro 1-23, p. 1-62.

se apoyó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).¹⁹ El rescate del sistema financiero ha costado miles de millones de pesos. A abril de 1998 la cifra representó 75% del total de depósitos captados por la banca comercial y la cartera vencida 20% de ese mismo agregado. El rescate del Fobaproa más la cartera vencida asciende a 711 000 millones de pesos, es decir, 95% del total de depósitos y 71% de los activos totales de la banca (véase la gráfica 4).

Así, el país aún no cuenta con un sistema financiero capaz de apoyar a los sectores productivos de la sociedad, situación que constituye un obstáculo muy importante para el desarrollo económico de México.

El balance sobre el comportamiento de la economía mexicana en los últimos 15 años es muy preocupante. Un sector agrícola estancado; un sistema financiero sumamente frágil que no cumple con sus funciones de soporte para el ahorro interno y la inversión productiva, y un sector manufacturero polarizado, con una notable erosión de las cadenas productivas y muy dependiente de productos importados.

19. Creado en 1990 pero totalmente integrado a partir de 1995. SHCP, *Fobaproa, la verdadera historia*, 1998. El Fobaproa "es un programa de compra de cartera vencida [...] Se paga esta cartera con un bono con vencimiento a 10 años, que paga una tasa de Cetes + 1, lo que permite a los bancos cambiar el activo improductivo constituido por la cartera vencida, por un activo productivo; se pasa de una cartera de valores que no genera intereses a una cartera de valores que sí lo hace. Para el gobierno la compra de cartera no significa un desembolso inmediato, sino un compromiso de pago a 10 años que, además, puede reducirse en la medida en que haya créditos que se recuperen, ya que los propios bancos siguen haciendo gestiones para su cobranza". Véase Orlando Delgado, "Crisis bancaria y crisis económica", en Esthela Gutiérrez Garza y José Carlos Valenzuela (coords.), *op. cit.*

¿Cómo converger, entonces, en una estrategia de desarrollo que permita empezar a resolver los rezagos estructurales y sociales del país sin descuidar los inaplazables problemas actuales?²⁰

LAS LECCIONES DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

El desfavorable desempeño de los sectores clave de la economía mexicana, así como el deterioro del bienestar social, obligan a impulsar acciones que garanticen el crecimiento económico y la justicia social:

1) Retomar el camino del crecimiento sostenido, del desarrollo sectorial integral y del mejoramiento del bienestar social.

2) El mercado carece de visión estratégica de la nación. Por ello, la participación del Estado es esencial en el proceso de desarrollo. Existen funciones que no puede atender la iniciativa privada pues competen a la gestión pública, como el cuidado del ambiente, la planeación urbana, el desarrollo de la infraestructura, la educación, la salud y la seguridad. No se trata de instaurar un Estado mínimo, sino eficiente y visionario que contribuya al buen funcionamiento de la economía de mercado, es decir, un Estado promotor del desarrollo.

3) La lucha por perfeccionar los sistemas democráticos en el mundo tiene como objetivo elegir mediante el voto candidatos capaces de representar y conducir con éxito los sentimientos y proyectos de la nación y de ninguna manera subordinar el proyecto democrático a las fuerzas del mercado. El mercado debe de servir de soporte y vehículo para la consecución de los ideales democráticos.

4) Las fuerzas del mercado no son una abstracción. Se materializan en sujetos, instituciones y relaciones entre las naciones. Es importante definir reglas claras para su funcionamiento a fin de que todos los actores tengan los mismos derechos y oportunidades y se cancelen los privilegios prevalecientes.

5) Una de las reglamentaciones ausentes es la del sistema monetario internacional. La desregulación y la liberalización financiera de los ochenta en todos los países del mundo (excepto África y naciones de poca importancia económica) han conducido, en los noventa, a un nuevo desorden económico internacional. El capital especulativo, volátil y voluble, transita por el mundo: radica transitoriamente en los países, se retira de ellos con una riqueza acrecentada y deja una cauda de arcas vacías, devaluaciones, quiebras de empresas, inflación, recesión económica y pobreza. Es prioritario y estratégico, para la supervivencia de la economía mundial, crear una banca internacional que elabore normas, regulaciones y procedimientos claros y transparentes para los flujos internacionales de capital, y cancelar la jerarquía de privilegios existentes.

6) México debe protegerse del desorden financiero internacional con controles prudentes a los flujos de capital en cartera y, en situación de desquiciamiento de los mercados, avanzar hacia ciertos mecanismos de control cambiario. El sector finan-

ciario debe retomar su capacidad para amortiguar los choques externos sobre la economía nacional.

7) Es preciso restablecer el funcionamiento del sistema financiero y bancario a los niveles previos a la reforma financiera. Para ello, se debe evaluar la situación de los bancos y la alternativa de quiebra frente a rescate. En ocasiones es más barato garantizar los depósitos de los ahorradores que rescatar a los bancos. La banca desempeña una función estratégica al favorecer el ahorro y apoyar la inversión. Estas funciones deben retomarlas los actuales bancos solventes y los de nueva creación. Para ello, es importante que el Estado ceda su postura de rescate frente a los bancos que están en quiebra y se avance hacia una recomposición del sistema financiero y bancario.

8) La competitividad y los precios no pueden ser el único criterio que rijan la actividad productiva nacional frente a la globalización económica. Deben coexistir, además, los criterios de la integración sectorial, el fortalecimiento de las cadenas productivas y las estrategias para el desarrollo social. Se trata, como lo señala René Villarreal, de un desarrollo tridimensional que se despliega en tres grandes estrategias: las políticas industrial, agropecuaria y de infraestructura y vivienda.

9) La apertura comercial en países en desarrollo, como México, debe impulsarse con medidas prudentes, graduales y selectivas. Resguardar el patrimonio productivo nacional sólo se consigue si se toman en cuenta los niveles de productividad sectorial, de las ramas y de los productos. Una exposición a mayores niveles de competitividad conduce a la ruina de subsectores económicos completos y al rompimiento de las cadenas productivas.

10) El fortalecimiento de las cadenas productivas constituye el centro del desarrollo económico de la nación. Éstas no sólo atienden, como empresas proveedoras de insumos, las necesidades de las empresas exportadoras, sino que además constituyen el andamiaje estructural de desarrollo económico orientado hacia adentro como empresas abastecedoras del mercado interno. Fortalecer el patrimonio productivo sectorial no puede ser una función exclusiva del mercado; se requiere de la planeación institucional y empresarial.

11) El sustento de ese modelo de desarrollo tridimensional es la modernización productiva concebida como la articulación de cuatro niveles: introducción de nuevas tecnologías y de modelos de calidad empresarial, capacitación integral de recursos humanos y configuración salarial equitativa. En este ámbito el factor humano determina los logros en la competitividad requeridos por la globalización.

12) Ha sido un grave error descuidar los procesos de formación de recursos humanos a nivel medio y superior. Ante los retos de la globalización, el conocimiento es la base de la productividad y la competitividad para el avance económico de los países.

13) Para fortalecer la economía de mercado es necesario impulsar una política de empleo y de ingresos orientada a la definición de un modelo de distribución progresiva del ingreso, en el cual las prestaciones sociales y el fortalecimiento de las instituciones de bienestar social desempeñen un papel fundamental. Sin el trabajador y las familias no existe economía de mercado que funcione.

20. José Carlos Valenzuela, "Opciones de desarrollo", en *El debate nacional*, op. cit.

14) Los cambios acelerados a que ha dado lugar la globalización en los países en desarrollo, caracterizados por instituciones sociales y jurídicas ineficientes, han ocasionado un significativo incremento en los niveles de corrupción. El cambio que se requiere implica profundizar la democracia y fomentar una amplia participación social para evitar que la corrupción deslegitime la responsabilidad del Estado y desestabilice el funcionamiento adecuado del mercado.

15) La noción de ser humano ha desaparecido en este proceso de globalización. Sólo se habla de dinero, mercancía, capitales, competencia. Es importante poner en tela de juicio las bases éticas sobre las que descansa la globalización, la liberalización y la desregulación de las economías del mundo. El ser humano en su desarrollo integral debe ser reivindicado en esta etapa de transición hacia el nuevo modelo de desarrollo que se configura en el mundo.

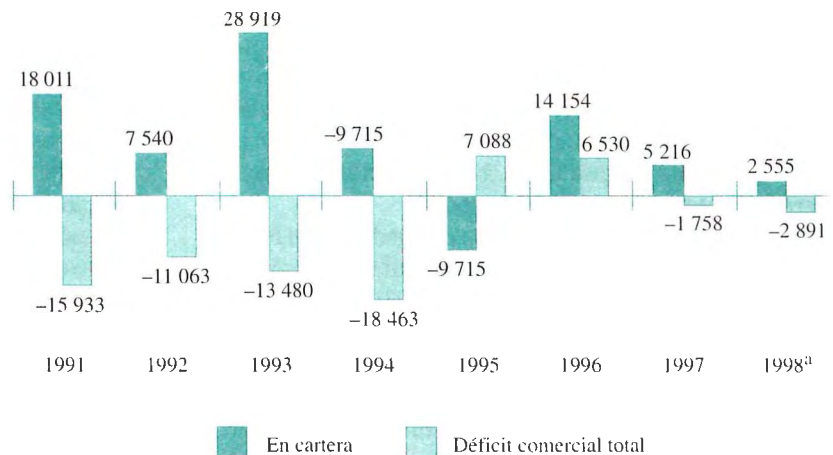
LA CRISIS DE FIN DE SIGLO

La combinación de las políticas de apertura comercial y desregulación financiera (cambio estructural) y la política de control de la inflación utilizando como ancla el tipo de cambio (estabilización económica), fue adquiriendo una fuerza propia, independiente y antagónica con respecto al sistema económico en su conjunto. La inversión extranjera total se elevó de 3 530 millones de dólares en 1989 a 33 332 en 1993. Si bien en 1989 14% correspondía a inversión de cartera y 86% a directa, en 1993 las cifras eran de 85 y 15 por ciento, respectivamente. El peso de los capitales *golondrinos* invertidos a corto plazo (64 556 millones de dólares, aproximadamente, acumulados en seis años) amenazaban con desestabilizar la economía nacional. Sin embargo, la competencia entre el déficit comercial y el ingreso de capitales se había gestado desde 1989. Mientras más elevado era el primero, mayor número de instrumentos financieros se emitían. La situación fue controlable hasta 1993, cuando el déficit de la balanza comercial era superado por la entrada de capitales (véase la gráfica 5).

Si bien en 1994 el modelo macroeconómico era ciertamente vulnerable, también existían opciones para fortalecerlo, siempre y cuando las políticas económicas se independizaran de la tutela neoliberal. Sin embargo, acontecimientos políticos en el transcurso de ese año afectaron con fuerza el curso de la economía. Entre esos sucesos destacan el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y los asesinatos del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, en marzo del mismo año, y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz

G R Á F I C A 5

MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA EN CARTERA Y DÉFICIT COMERCIAL, 1991-1998 (MILLONES DE DÓLARES)



a. Datos a abril.

Fuente: INEGI, Cuaderno de Información Oportuna, núms. 253 y 299, México.

Massieu, en septiembre. Todo ello vulneró la estabilidad y la certidumbre que requerían los inversionistas extranjeros y generó un creciente nerviosismo sobre el futuro del país. Los capitales foráneos de corto plazo se orientaron hacia otras fronteras.

En 1994, de manera inevitable, la inversión extranjera en cartera dejó de financiar el déficit comercial, al desplomarse, en tanto el déficit comercial ascendía (véase la gráfica 5). El peso registraba una sobrevaluación de 40%, lo que hacía del dólar una de las mercancías más baratas en el mercado mexicano.

Para evitar el desequilibrio en la balanza de pagos y la fuga de capitales se decidió, en el segundo trimestre de 1994, convertir los Cetes (en pesos) a Tesobonos (nominados en dólares), lo que junto con nuevas emisiones condujo al gobierno federal a respaldar una cantidad en Tesobonos que de 1 800 millones de dólares en octubre de 1993 llegó a cerca de 30 000 millones en noviembre de 1994. Con todo, las reservas que en diciembre de 1993 sumaban 25 000 millones de dólares en noviembre de 1994 cayeron a 11 000 millones: en ocho meses se fugaron 14 000 millones. Para enero de 1995 el peso ya había perdido 100% de su valor frente al dólar.

La crisis de 1994 ocurrió en el país considerado como el más exitoso en la aplicación de las estrategias y reformas delineadas en el programa económico del Consenso de Washington; de ahí su trascendencia. Sin embargo, la oportunidad que ofrecía la crisis no condujo a una revisión del camino andado ni a la introducción de los ajustes necesarios para corregir el lento crecimiento del producto, la inequitativa distribución del ingreso y la vulnerabilidad del sistema financiero. La crisis se enfrentó con préstamos caros de corto plazo (Estados Unidos, el FMI, el Banco de Pagos Internacionales y otros países pusieron a disposición un total de 51 000 millones de dólares) para cumplir con las obligaciones contraídas en instrumentos de corto plazo en dólares

(Tesobonos). El rescate incrementó de modo notable la deuda externa, que pasó de 85 500 millones de dólares en 1994 a 110 000 en 1995.²¹ Ello canceló 15 años de esfuerzos por lograr un superávit en las finanzas públicas y sanear al sector público.

El apoyo a la economía mexicana también pretendía detener una crisis financiera que se transfería a otros países emergentes, principalmente latinoamericanos. A ese fenómeno se le denominó *efecto tequila*. Entre éste y el inicio del *efecto dragón* pasaron menos de tres años, lapso en el cual se acentuaron las citadas tendencias de la agricultura, la manufactura, el sector financiero y el deterioro del bienestar social.

De 1995 a 1997 el crecimiento del PIB promedio anual fue de 2%, el de la agricultura de 0.03% y el de la manufactura de 5.4%. Destaca el crecimiento de las exportaciones (23% en promedio anual), estimuladas por la devaluación del peso, que se elevaron de 51 071 millones de dólares en 1994 a 95 600 en 1997. Es interesante observar que el significativo aumento de las exportaciones no se acompañó de un fuerte crecimiento de las importaciones, lo que indica que gran parte de los insumos se adquirieron internamente. En 1997 el déficit de la balanza comercial de la manufactura ascendió a 6 000 millones de dólares, lo que podría significar que la erosión de las cadenas productivas en la manufactura podría resolverse en breve tiempo, de impulsarse una estrategia industrial vinculada a una visión de integración vertical del sector manufacturero. Por supuesto, también se debe considerar la caída del mercado interno y sus efectos en las importaciones. Por otra parte, el desempleo aumentó y el poder adquisitivo del salario mínimo cayó 22% de 1994 a 1997.


Las tendencias de la economía real empiezan a manifestar los efectos de la crisis financiera internacional, o el *efecto dragón*, que comenzó en los países asiáticos en junio de 1997. Salida de capitales especulativos, caída de los mercados de valores y de bonos, devaluación y recesión económica, son las constantes de esta crisis financiera internacional. Esta situación se extiende por el mundo como un contagio cibernético y afecta principalmente a los países emergentes, aunque el virus especulativo también llegó a Europa y Estados Unidos. En 1998 surgieron nuevas víctimas: Rusia en agosto, y Brasil en septiembre, que amenaza con arrastrar a otras economías latinoamericanas. Se trata de una crisis financiera globalizada y generalizada cuya solución requiere de enormes recursos que no están disponibles en el mercado. En México la situación puede resumirse en lo que sigue.

La crisis financiera internacional ha tenido dos efectos importantes. La recesión asiática ocasionó una caída de 39% del precio del petróleo, lo que afectó de manera severa los ingresos del sector público mexicano. Ello condujo a sucesivos recortes del gasto público de 1998 por un monto acumulado de 36 000 millones de pesos, aproximadamente. En ese escenario, se pronosticó una desaceleración del crecimiento, con los consecuentes efectos en el bienestar colectivo. A ello se añade la profunda vulnerabilidad del sistema financiero mexicano, cuyo rescate ascendía a 65 000

millones de dólares, es decir, 76% del total de depósitos captados por la banca comercial o 71% del total de los activos. Todas esas circunstancias internas han alertado a los inversionistas extranjeros y hacen prever una nueva crisis de mayor intensidad y cobertura. Si en la crisis de 1982 se perdió la competitividad del sector agropecuario y la de 1994 costó la solvencia del sector financiero, ¿qué implicaciones podría traer una nueva crisis? ¿Quebrarían las empresas manufactureras? ¿Se verían obligados sus dueños a vender parte de sus activos a empresas transnacionales? ¿Se quedaría la crisis en el ámbito económico? ¿Costaría el nacimiento de una crisis social? La coyuntura, empero, presenta una nueva oportunidad para impulsar cambios fundamentales en el modelo de desarrollo económico de México.

El pasado reciente del país ha sido un período de promesas incumplidas, de problemas crecientes e incluso de justificaciones absurdas. La adversidad abre la oportunidad de traer al presente la fortaleza de las luchas sociales del pasado y las aspiraciones del futuro del pueblo de México. Años de historia han conformado una identidad cultural que encauza como único conductor los esfuerzos colectivos de los mexicanos. Desde esa perspectiva, es necesario preservar, en esa transición mundial hacia la globalización, las particularidades que han dado rostro definido a México. No es posible entender ninguna modernización que excluya a amplios sectores de la población, ni aceptar tampoco un proyecto que divida a los mexicanos. En amplios sectores de la ciudadanía existe la plena conciencia de que mediante una política participativa se avanzará en esa transición con respeto a las diferencias y sobre la base de consensos. Sólo así la democracia podrá generar el tiempo necesario para reorientar el rumbo.

Proyectos económicos desintegrados, desigualdad social, violencia y autoritarismo conformaron un síndrome de destrucción que en apariencia beneficia a unos pocos, pero que perjudica a todos. Las señales de desconcierto están en la superficie y es momento de recibirlas con responsabilidad, con imaginación y con visión de conjunto en una perspectiva nacional. Ya existen esfuerzos por replantear las alternativas específicas en torno al modelo de integración, concepciones actualizadas en lo que toca al desarrollo tridimensional de la economía, nuevos planteamientos de un Estado promotor, respuestas creativas para enfrentar la crisis del sistema financiero y del sector agropecuario, y una vocación colectiva volcada a poner especial atención en los mínimos de bienestar y en particular en la educación, por su enorme significado en la construcción de un futuro para el país.

Los cambios no podrán emprenderse sin el previo reconocimiento de la necesidad de una transformación ética, que coloque de nueva cuenta a los seres humanos en el centro de la sociedad; aceptar y aprovechar las ventajas de la globalización; buscar un crecimiento económico sostenido y sustentable; profundizar la democracia y desde ahí encontrar soluciones incluyentes; disminuir las grandes diferencias sociales; asumir la responsabilidad de las generaciones futuras; transformar las instituciones y con la participación ciudadana lograr vivir en un Estado de derecho, y hacer que el trabajo diario sea un justificado motivo de esperanza para todos los mexicanos. Éstas son prioridades de cara al futuro económico, político y social de la nación mexicana. 

21. Jaime Puyana, "La inversión extranjera en el contexto del neoliberalismo y la globalización mundial", y Arturo Huerta, "Estancamiento y políticas neoliberales", en *El debate nacional*, op. cit.