

México: el desarrollo de una crisis largamente incubada

Carlos Díaz de la Guardia *

LA evolución reciente de la economía mexicana, si bien tiene puntos en común con la problemática global que ha afectado a toda la región durante el decenio de los años 80, también presenta algunos elementos diferenciadores, los cuales le dan su propia singularidad.

Problemática acumulada

LOS años 80 han representado para la economía mexicana uno de los períodos de mayores dificultades de su historia contemporánea. Entre otros aspectos, México fue el primer país

* Licenciado en Derecho y Ciencias Económicas. Profesor en ICADE. Universidad Pontificia Comillas. Madrid.

de la región que en el decenio señalado reconoció su incapacidad de atender el servicio de la deuda externa desembolsada, declarándose en mora en agosto de 1982. El dinamismo que caracterizó el desarrollo de la actividad económica entre 1950 y 1980 fue reemplazado por una etapa de largo estancamiento con la consiguiente reducción de los niveles de bienestar de la población.

Entre otras circunstancias, las limitaciones sufridas por la economía en el último decenio han puesto de manifiesto la inviabilidad del modelo de desarrollo por el que se había optado en la etapa precedente.

En efecto, la economía registró elevados ritmos de crecimiento del producto, en especial entre 1950 y 1970, con unas bajas tasas de inflación. El producto interno bruto se amplió entre la Segunda Guerra Mundial y los años 70 alrededor de 6 por 100 anual y los precios se incrementaron tan sólo 5 por 100 al año. Sin embargo, el paso del tiempo pondría de manifiesto la debilidad de los pilares en los que se sustentó el funcionamiento de la actividad económica.

Por una parte, el alto grado de proteccionismo económico llevado a cabo en este lapso, en donde la industrialización sustitutiva de importaciones reservó el mercado nacional a la producción nacional. Por otra, una fuerte intervención del Estado en la economía, que se materializó en el papel que el sector público desempeñó como principal promotor del crecimiento tanto a través de su papel directo de empresario como a través del papel regulador de la vida económica.

A raíz de lo anterior, durante este período se produjo un proceso de industrialización muy importante que transformó las características tradicionales de la economía mexicana. En función de ello, mientras que la economía pasó de tener un carácter eminentemente agrario a otro fundamentalmente de tipo industrial, la sociedad en su conjunto fue abandonando las prácticas campesinas y rurales y las fue sustituyendo por comportamientos fundamentalmente urbanos.

Sin embargo, desde el comienzo de los años 60 se empezaron a poner de manifiesto aquellos elementos que iban a poner en entredicho la virtualidad del modelo de desarrollo que se estaba aplicando y que todavía durante un largo lapso se iba a continuar desarrollando.

Por una parte, pese a que el protagonismo permitió un cierto grado de desarrollo industrial, éste resultó ineficiente dado que la existencia de altos aranceles no favoreció la mejora de los niveles de competitividad de la economía.

Como consecuencia de lo anterior, con el paso del tiempo aparecieron problemas en la balanza de pagos. Mientras que las importaciones de materias primas y bienes de equipo crecían de forma sostenida en la medida en la que el proceso de industrialización se iba intensificando, las exportaciones no evolucionaron de la misma manera ya que la producción interna se dirigía preferentemente al mercado interno en donde los precios eran más altos.

Por otra parte, la creciente participación del Estado en la actividad económica se tradujo en la aparición de déficits fiscales crecientes. Los gastos públicos crecieron más rápidamente que los ingresos tributarios. En función de ello, el déficit como porcentaje del producto pasó de 1,2 por 100 en 1966 a alrededor de 3,5 por 100 en 1970 y cerca de 7 por 100 en 1973.

La primera mitad de los años 70 se caracterizó por un agravamiento de los problemas señalados anteriormente, de manera tal que, aunque la economía continuó ampliándose a ritmos elevados, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el desequilibrio de las cuentas fiscales prosiguieron acrecentándose. Así, entre 1973 y 1975 el producto se expandió a tasas comprendidas entre el 5,5 por 100 y el 8,5 por 100. Por su parte, el déficit corriente de las cuentas externas se cuadruplicó subiendo de alrededor de 900 millones de dólares en 1971 a casi 4.500 millones en 1975. Por su parte, el desequilibrio de las cuentas fiscales llegó a 10 por 100 del PIB en 1975.

A estos desajustes se agregó la aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios en proporciones desconocidas hasta entonces para la economía. La tasa de inflación pasó de 5 por 100 anual en el bienio 1971-72 a 20 por 100 en 1973 y cerca de 30 por 100 en 1976.

Un balón de oxígeno

SIN embargo, lo que a la altura de 1976 era una situación de carácter insostenible, se vio profundamente modificada como consecuencia de los descubrimientos de importantes yacimientos petrolíferos. Las reservas petroleras probadas en ese año eran de 6.300 millones de barriles, un año más tarde subieron a 16.000 millones de barriles y en 1979 llegaron a 40.000 millones.

Esta situación produjo una modificación en las expectativas y un

cambio en la política económica. El país tenía la sexta mayor reserva petrolera del mundo, las exportaciones de hidrocarburos empezaron a ampliarse y, además, ello se producía en un momento en el que los precios de este tipo de recursos naturales pasaban por una etapa de fuertes elevaciones. Así, mientras que en septiembre de 1973 el barril de petróleo costaba menos de un dólar, a finales de ese mismo año se cotizaba a tres dólares y a comienzos de los años 80 se transaba a 30 dólares.

Estas circunstancias hicieron pensar que a partir de aquel momento las dos restricciones tradicionales de la economía habían tocado a su fin. El fuerte aumento de las exportaciones resolvería el problema de la aguda escasez de divisas que enfrentaba al país y, como además, el petróleo se encontraba en poder del Estado, el desajuste de las finanzas públicas estaba en vías de solución.

A raíz de lo anterior, en la segunda parte de los 70 se registró una expansión sin precedentes. Además de los ingresos petroleros, el país tuvo un acceso fácil a los fondos existentes en los mercados internacionales de crédito; las bajas tasas de interés y las propias garantías que para los prestamistas internacionales ofrecía la gran reserva petrolera con que contaba el país hicieron que la economía mexicana viviese una etapa de prosperidad desconocida. En función de ello, la deuda externa total pasó de unos 6.000 millones de dólares en 1970 a 15.600 millones en 1975. De ese monto, el 75 por 100 aproximadamente había sido desembolsado por el sector público.

Hacia finales de los 70 y comienzos de los 80, el producto creció por encima de 8 por 100 y el empleo se acrecentó por encima del crecimiento natural de la fuerza de trabajo. Por su parte, el desempleo abierto bajó hasta 4,5 por 100 en 1981, el nivel más reducido jamás registrado. Paralelo a todo lo anterior, el proceso de industrialización se intensificó y nunca como hasta aquel momento mejoraron la infraestructura y los niveles de bienestar en el país.

Agravamiento de la economía

PESE a todo lo anterior, y no obstante el ciclo expansivo por el que pasó la economía, los desequilibrios estructurales básicos se agravaron.

El déficit en cuenta corriente se septuplicó entre 1977 y 1981. Ello se

debió al peso creciente que empezaron a ejercer los intereses de la deuda externa como consecuencia de la subida de las tasas de interés internacionales y al fuerte deterioro registrado por la balanza comercial a raíz de un mayor crecimiento de las importaciones que de las exportaciones. Mientras que en 1977 el saldo del comercio de bienes fue de 127 millones de dólares, cinco años más tarde, esto es, en 1981 se había invertido llegando hasta -4.000 millones.

Por su parte, aunque el déficit público creció ligeramente a finales de los 70, se mantuvo dentro de niveles elevados (7-8 por 100).

A su vez, las previsiones que se hicieron entre 1980-81 sobre el comportamiento de la economía mundial contemplaban que el precio del petróleo seguiría siendo alto y que las tasas internacionales de interés se reducirían.

En función de ello, el Estado se comprometió con un proceso de fuerte crecimiento del gasto público que, sin embargo, no fue acompañado de un aumento de los ingresos, con lo que el déficit financiero público como porcentaje del producto llegó a más de 17 por 100 hacia 1982.

Por su parte, la ampliación de los desajustes fiscales y el fuerte aumento experimentado por la demanda se tradujeron en una aceleración de la tasa de inflación de dimensiones desconocidas. El índice de precios al consumidor subió 20 por 100 en 1979, pero el incremento de 1982 se aproximó a 100 por 100.

En este contexto, entre 1981 y 1982 el agravamiento de la crisis económica que sufría el país llegó hasta extremos desconocidos.

El barril del petróleo que en 1980 se vendía a algo más de 30 dólares cayó a 12 dólares en 1986. La tasa internacional real de interés, que en 1980 fue de 4 por 100, subió en 1981 hasta cerca de 9,5 por 100. Por su parte, los términos de intercambio cayeron globalmente cerca de 60 por 100 entre 1981 y 1986. Además, a raíz de la grave crisis financiera internacional que empezó a planear sobre toda la región como sobre los principales países acreedores, se produjo una fuerte contracción del mercado internacional de capitales, con lo que la capacidad de financiamiento se redujo fuertemente, obligando al país a realizar un tremendo plan de ajuste en materia de sector externo y de finanzas públicas, que tuvo un fuerte efecto contractivo en materia de producción y empleo.

A lo anterior, hay que agregar el impacto que tuvo sobre el mercado cambiario y la fuga de capitales la política de mantenimiento del tipo de cambio. La tasa de cambio nominal que en 1979 era de 23 pesos por dólar

fue subiendo progresivamente hasta llegar a alrededor de 260 pesos/dólar en 1985 y a cerca de 2.500 en 1989.

Pocos datos son necesarios para poner de manifiesto la tremenda crisis sufrida por el país. Así, entre 1983 y 1988 el producto «per cápita» cayó globalmente cerca del 10 por 100. A su vez, en el mismo lapso, el ingreso nacional disponible decreció un 26,5 por 100 y los salarios mínimos descendieron casi 50 por 100. Mientras tanto, las importaciones subieron el 10 por 100 pero las exportaciones totales se acrecentaron cerca del 35 por 100 y las no petroleras lo hicieron casi un 200 por 100. Por su parte, el monto total de la transferencia neta de recursos efectuada hacia el exterior entre 1982 y 1988 fue de alrededor de 24.000 millones de dólares en términos reales o, lo que es lo mismo, del orden del 6 por 100 del PIB al año.

Medidas de ajuste insuficientes

PARA corregir los desequilibrios señalados, se desarrollaron diferentes paquetes de medidas de política económica que intentaron revertir las tendencias a la inestabilidad que caracterizaron a los mercados financieros y cambiarios las caídas registradas por el producto y empleo y las aceleraciones inflacionarias producidas durante el lapso analizado.

Así, en el primero —que se desarrolló desde 1983 a mediados de 1985—, el objetivo central de la política económica fue la lucha contra la inflación y la inestabilidad financiera. A su vez, en el lapso que fue de mediados de 1985 a finales de 1987, el foco de atención del Gobierno se centró en la balanza de pagos y la introducción de reformas de carácter estructural. Por su parte, entre finales de 1987 y finales de 1988 la atención oficial se dirigió a la instrumentación del «Pacto de Solidaridad» en donde la lucha contra la inflación y la aplicación de un programa de estabilización ortodoxo junto a la instrumentación de una ingeniosa política de ingresos constituyeron los ejes centrales de la actuación de las autoridades. Finalmente, en la cuarta etapa —iniciada en 1989— se mantuvo el programa de estabilización instrumentado previamente, aunque el objetivo central nuevamente fue la recuperación del crecimiento. Fue en este lapso cuando se aprobó el denominado «Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico» (PECE).

Por su parte, las causas de la crisis sufrida por la economía en el transcurso de los años 80 fueron múltiples, pero en el centro del debate estuvo el problema de la deuda externa y el cambio de tendencia en el flujo de recursos externos recibidos por la economía, de manera tal que la economía pasó de recibir una transferencia positiva de ahorro externo a efectuar una transferencia de recursos al exterior.

Como es sabido, entre 1970 y 1981 la deuda externa pasó de 5.900 millones de dólares a 78.200 millones. Esto es, se multiplicó en más de 13 veces.

Este fenomenal incremento de los créditos desembolsados se vio acompañado de un conjunto de circunstancias que complicaron profundamente el desarrollo de la política macroeconómica.

Así, entre otras circunstancias deben destacarse la gran aceleración registrada por las importaciones, la elevación de los pagos de intereses —que entre 1970 y 1981 subieron del 10 por 100 al 20 por 100 de las exportaciones—, la creencia por parte de las autoridades de que el mantenimiento del tipo de cambio fijo y la libertad cambiaria generarían un clima de expectativas más favorables, la opinión que sobre el grado de solvencia de México como país exportador de petróleo se tenía en los mercados internacionales de crédito y, finalmente, la decisión de no modificar la estructura fiscal del país dado que se creyó que el mantenimiento de una baja presión tributaria incentivaría la inversión privada. Todo lo anterior se vio acompañado de un proceso de fuerte dolarización de la economía.

Los supuestos bajo los cuales se produjo el fuerte endeudamiento señalado fueron que el precio del petróleo seguiría siendo lo suficientemente alto como para poder garantizar el servicio de la deuda externa, que el flujo de recursos externos se mantendría dentro de los mismos niveles y que las tasas de interés internacionales permanecerían en los niveles reducidos de los años 70.

Sin embargo, como resulta sabido, a partir de 1982 el escenario económico internacional se modificó bruscamente. El precio del dinero se elevó de manera significativa en los mercados internacionales, el costo del barril de petróleo empezó a reducirse y, poco a poco, los bancos internacionales acumularon dudas sobre el comportamiento futuro de la economía.

Como consecuencia de esta situación, el decenio de los 80 supuso para la economía mexicana un período de constantes intentos para ajus-

tarse a un nuevo escenario definido por una fuerte restricción de recursos externos al tiempo que por la necesidad de atender el servicio de la deuda externa, lo que requirió la obligatoriedad de generar grandes superávits comerciales.

Debe finalmente destacarse que el final de la década anterior y el comienzo de la actual parecen indicar el comienzo de una nueva etapa para la economía mexicana. El paulatino restablecimiento de los principales equilibrios macroeconómicos, la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady y el proceso de profundas reformas estructurales tendentes a liberalizar y flexibilizar el funcionamiento de la economía junto a la reciente firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá son señales más que suficientes de que la economía y la política económica han empezado a ser desarrollados con criterios más concordantes con las ideas que en la actualidad preponderan en la economía internacional.